

33/3/A/2015

WYROK

z dnia 24 marca 2015 r.

Sygn. akt K 19/14*

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Zubik – przewodniczący
Stanisław Biernat – sprawozdawca
Leon Kieres
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz
Andrzej Wróbel,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 24 marca 2015 r., wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności:

- 1) art. 1 pkt 1, art. 5, art. 8, art. 13, art. 17, art. 20 i art. 27-30 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz. U. poz. 768) z art. 2 Konstytucji,
- 2) art. 5 pkt 4 i art. 29 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 17 ust. 1 Konstytucji,
- 3) art. 29 ust. 8 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 3 Konstytucji,
- 4) art. 5 pkt 4, art. 17, art. 20 i art. 29 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 32 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz. U. poz. 768):

a) jest zgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą zakazu nadmiernej ingerencji oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji,

b) nie jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony praw nabytych w zakresie prawa do posiadania samorządu zawodowego oraz z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

2. Art. 29 ust. 8 ustawy powołanej w punkcie 1 nie jest niezgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

3. Art. 1 i art. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa (Dz. U. z 2014 r. poz. 1946),

* Sentencja została ogłoszona dnia 2 kwietnia 2015 r. w Dz. U. poz. 476.

w brzmieniu nadanym przez art. 5 pkt 2 i 3 ustawy powołanej w punkcie 1:

a) są zgodne z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zakazu nadmiernej ingerencji,

b) są zgodne z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony praw nabytych w zakresie prawa do wykonywania zawodu urbanisty,

c) nie są niezgodne z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony praw nabytych w zakresie prawa do posiadania samorządu zawodowego.

4. Art. 3 ustawy powołanej w punkcie 3, w brzmieniu nadanym przez art. 5 pkt 4 ustawy powołanej w punkcie 1:

a) jest zgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zakazu nadmiernej ingerencji oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji,

b) nie jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony praw nabytych w zakresie prawa do posiadania samorządu zawodowego oraz z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

5. Art. 6 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 3, w brzmieniu nadanym przez art. 5 pkt 6 ustawy powołanej w punkcie 1, jest zgodny:

a) z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zakazu nadmiernej ingerencji,

b) z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony praw nabytych w zakresie prawa do wykonywania zawodu urbanisty.

6. Art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz. U. z 2014 r. poz. 1501), w brzmieniu nadanym przez art. 17 ustawy powołanej w punkcie 1, jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

7. Art. 54 ust. 6 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. Nr 106, poz. 675, z 2012 r. poz. 951, 1256 i 1445 oraz z 2014 r. poz. 768), w brzmieniu nadanym przez art. 20 ustawy powołanej w punkcie 1, jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

I

1. Do Trybunału Konstytucyjnego wpłynął wniosek grupy posłów (dalej również: wnioskodawca) o zbadanie zgodności:

- 1) art. 1 pkt 1, art. 5, art. 8, art. 13, art. 17, art. 20, art. 27-30 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz. U. poz. 768; dalej: ustawa deregulacyjna) z art. 2 Konstytucji,
- 2) art. 5 pkt 4 i art. 29 ust. 1 ustawy deregulacyjnej z art. 17 ust. 1 Konstytucji,
- 3) art. 29 ust. 8 ustawy deregulacyjnej z art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 3 Konstytucji,
- 4) art. 5 pkt 4, art. 17, art. 20 i art. 29 ust. 1 ustawy deregulacyjnej z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Skierowany do Trybunału wniosek dotyczy zgodności z Konstytucją nowego statusu prawnego zawodu urbanisty wprowadzonego w wyniku nowelizacji ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. z 2001 r. Nr 5, poz. 42, ze zm.; dalej: ustawa o samorządach zawodowych).

1.2. Uzasadniając zarzut naruszenia przez art. 1 pkt 1, art. 5, art. 8, art. 13, art. 17, art. 20 i art. 27-30 ustawy deregulacyjnej zasady proporcjonalności wywodzonej z art. 2 Konstytucji wnioskodawca wskazał, że ustawodawca diametralnie zmienił status prawny zawodu urbanisty. Naruszenie art. 2 Konstytucji polegać ma – w przekonaniu wnioskodawcy – na likwidacji samorządu zawodowego urbanistów oraz na dopuszczeniu do wykonywania tego zawodu szerszego kręgu osób, które nie będą musiały mieć kwalifikacji zawodowych. Zdaniem wnioskodawcy, otwarcie dostępu do zawodu urbanisty powinno być zrealizowane przez obniżenie wymogów koniecznych do jego wykonywania, a nie przez całkowite ich zniesienie. Grupa posłów zwróciła także uwagę, że likwidacja samorządu zawodowego pozostawi wykonywanie zadań ustawowych z zakresu urbanistyki poza jakąkolwiek kontrolą zawodową oraz że reglamentacja wykonywania zawodu urbanisty jest niezbędna z uwagi na konieczność ochrony interesu publicznego.

1.3. W dalszej części wnioskodawca sformułował zarzut naruszenia zasady praw nabytych (art. 2 Konstytucji) i odniósł go także do art. 1 pkt 1, art. 5, art. 8, art. 13, art. 17, art. 20 i art. 27-30 ustawy deregulacyjnej. Jego zdaniem, prawami nabytymi, odebranymi urbanistom niezgodnie z Konstytucją były: indywidualne prawo do wykonywania zawodu oraz kolektywne prawo do posiadania samorządu zawodowego. Wnioskodawca podkreśla, że ustawodawca na nierównych warunkach dopuścił szeroki krąg osób do wykonywania zawodu urbanisty, pogarszając w ten sposób sytuację urbanistów, którzy wykonują zawód dzięki spełnieniu wcześniej obowiązujących licznych wymogów ustawowych. Naruszeniem zasady praw nabytych jest także nieprzyznanie dotychczasowym urbanistom „ekwiwalentu za utracone (...) uprawnienia i pogorszenie szans”.

Urbanisci – według wnioskodawcy – mają prawo oczekiwać, że ich prawa zostaną zachowane, gdyż są one słuszne, zostały nabyte zgodnie z prawem i nie są niesprawiedliwe. Ponadto grupa posłów podkreśliła, że likwidacji praw urbanistów nie uzasadniają inne wartości konstytucyjne (np. zasada sprawiedliwości społecznej), nie zaistniały sytuacje nadzwyczajne (np. brak równowagi budżetowej), które uzasadniałyby naruszenie praw nabytych, ułatwienia dostępu do zawodu mogą zostać zrealizowane bez naruszenia tych praw, a ustawodawca nie podjął działań mających na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji.

1.4. Wnioskodawca wniósł również o uznanie, że art. 5 pkt 4 oraz art. 29 ust. 1 ustawy deregulacyjnej jest niezgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji. Jego zdaniem, urbanista jest zawodem zaufania publicznego, ponieważ realizuje zadania publiczne, które mają doniosłe znaczenie dla interesu publicznego, zwłaszcza w sferze planowania i zagospodarowania przestrzennego. Wnioskodawca odniósł się do statusu prawnego zawodu urbanisty jaki – jego zdaniem – istniał przed nowelizacją z 2014 r. Zwrócił uwagę, że zawód urbanisty miał status zawodu zaufania publicznego, co wynikało, m.in. ze wspólnego uregulowania dotyczącego urbanistów i dwóch innych zawodów zaufania publicznego, tj. architektów oraz inżynierów budownictwa, oraz z utworzenia samorządu zawodowego, który jest „instytucją charakterystyczną dla zawodów zaufania publicznego”. Zdaniem wnioskodawcy, obowiązkiem ustawodawcy jest nadanie określonej profesji statusu zawodu publicznego, gdy jej istotą są cechy uzasadniające społeczne uznanie jej za zawód zaufania publicznego.

1.5. Grupa posłów domaga się także orzeczenia, że art. 29 ust. 8 ustawy deregulacyjnej jest niezgodny z art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 3 Konstytucji. Uzasadniając ten zarzut, wnioskodawca podkreślił, że wprowadzie przepisy zakwestionowanej ustawy przewidują konieczność zwołania Nadzwyczajnego Krajowego Zjazdu Izby Urbanistów i podjęcia uchwały o przeznaczeniu majątku likwidowanego samorządu zawodowego urbanistów, to jednak nie określają celu, na jaki ten majątek ma być przeznaczony, co może rodzić trudności w podjęciu stosownej uchwały. Wnioskodawca podkreślił, że skutkiem tych trudności będzie sądowe rozporządzenie majątkiem samorządu urbanistów na określony cel społeczny. Jest to przykładem wywłaszczenia bez odszkodowania, a także nieproporcjonalnej ingerencji w prawo własności organizacji.

1.6. Ostatnia część wniosku dotyczy zarzutu niezgodności art. 5 pkt 4, art. 17, art. 20 i art. 29 ust. 1 ustawy deregulacyjnej z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

1.6.1. Założeniem, jakie legło u podstaw tej części wniosku, jest zakwalifikowanie zawodu architekta, inżyniera budownictwa i urbanisty do zawodów zaufania publicznego. Wnioskodawca zaznaczył, że z racji przynależności do tej samej grupy zawody urbanisty, architekta oraz inżyniera budownictwa były regulowane wspólnie i w związku z tym likwidacja zawodu urbanisty stawia ten zawód w sytuacji gorszej od pozycji prawnej inżynierów budownictwa oraz architektów. Ponadto ustawodawca ukształtował pozycję prawną urbanistów gorzej w porównaniu z pozycją prawną innych zawodów zaufania publicznego, tj. notariuszami, adwokatami oraz weterynarzami.

1.6.2. Wnioskodawca upatruje naruszenie art. 32 ust. 1 Konstytucji także w związku z grupą osób uprawnionych do sporządzenia projektu decyzji w zakresie lokalizacji terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu wraz z instalacjami, urządzeniami i obiektami niezbędnymi do jego uruchomienia i funkcjonowania w rozumieniu ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz. U. Nr 84, poz. 700, ze zm.; dalej: ustawa o inwestycjach gazowych) oraz w zakresie sporządzenia projektu decyzji o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej w rozumieniu ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. Nr 106, poz. 675, ze zm.; dalej: ustawa o inwestycjach telekomunikacyjnych).

1.6.3. Zakwestionowana ustawa poszerzyła krąg osób uprawnionych do sporządzenia projektów wskazanych powyżej inwestycji w ten sposób, że zaliczyła do niego osoby, które mają dyplom ukończenia studiów wyższych w zakresie architektury, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej lub dyplom ukończenia studiów wyższych w innym zakresie oraz ukończyły studia podyplomowe w zakresie planowania

przestrzennego, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej. W ocenie wnioskodawcy, dopuszczenie do kręgu osób uprawnionych do sporządzenia projektów wskazanych powyżej inwestycji osób, które nie są wpisane na listę architektów i nie musiały w związku z tym legitymować się dodatkowymi kwalifikacjami, jest naruszeniem zasady równości polegającym na dyskryminującym potraktowaniu architektów, gdyż – do sporządzenia projektów – pozostawiono względem nich wymóg posiadania praktyki zawodowej.

2. W piśmie z 7 listopada 2014 r. Marszałek Sejmu zajął stanowisko w imieniu Sejmu. Wniósł o uznanie, że:

- 1) art. 29 ust. 1 ustawy deregulacyjnej jest zgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji,
- 2) art. 3 ustawy o samorządach zawodowych w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości utworzenia samorządu zawodowego urbanistów, jest zgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji,
- 3) art. 29 ust. 1 ustawy deregulacyjnej jest zgodny z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności oraz zasadą ochrony praw nabytych,
- 4) art. 1 ustawy o samorządach zawodowych w zakresie, w jakim określając materię regulacji, pomija organizację i zadania samorządu zawodowego urbanistów, a także prawa i obowiązki jego członków, jest zgodny z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności i zasadą ochrony praw nabytych,
- 5) art. 2 ustawy o samorządach zawodowych w zakresie, w jakim nie określa, na czym polega wykonywanie zawodu urbanisty, jest zgodny z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności i zasadą ochrony praw nabytych,
- 6) art. 3 ustawy o samorządach zawodowych w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości utworzenia samorządu zawodowego urbanistów, jest zgodny z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności i zasadą ochrony praw nabytych,
- 7) art. 6 ust. 1 ustawy o samorządach zawodowych w zakresie, w jakim nie przyznaje prawa do samodzielnego projektowania przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej lub kierowania zespołem prowadzącym takie projektowanie wyłącznie osobom wpisanym na listę członków izby samorządu zawodowego urbanistów, jest zgodny z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności i zasadą ochrony praw nabytych,
- 8) art. 29 ust. 8 ustawy deregulacyjnej nie jest niezgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji oraz jest zgodny z art. 64 ust. 3 Konstytucji,
- 9) art. 29 ust. 1 ustawy deregulacyjnej jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji,
- 10) art. 3 ustawy o samorządach zawodowych w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości utworzenia samorządu zawodowego urbanistów, jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji,
- 11) art. 10 ust. 2 ustawy o inwestycjach gazowych oraz art. 54 ust. 6 ustawy o inwestycjach telekomunikacyjnych są zgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji, a w pozostałym zakresie wniósł o umorzenie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

2.1. Po analizie formalnej wniosku i określeniu przedmiotu kontroli, Marszałek Sejmu zauważył, że w świetle przepisów art. 17 Konstytucji, funkcjonować mogą „samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego” (ust. 1) oraz „inne rodzaje samorządu” (ust. 2) oraz że art. 17 ust. 1 Konstytucji pozostaje w związku z art. 65 ust. 1 Konstytucji. Wspólne odczytanie tych przepisów prowadzi – zdaniem Sejmu – do stwierdzenia, że wyrażona w tym ostatnim przepisie wolność wykonywania zawodu może doznawać ograniczeń wskutek „pieczy” samorządu korporacji zawodowej „nad należytych wykonywaniem zawodu” (zob. wyrok z 18 lutego 2004 r., sygn. P 21/02). Utworzenie samorządu zawodowego zawodu zaufania publicznego może

przy tym wiązać się z ograniczeniem tej wolności i wynika z charakteru samorządu. Ograniczenie pozostaje w ścisłym związku z publicznymi celami, dla realizacji których samorząd został powołany.

2.2. Następnie Sejm odniósł się do kwestii możliwości uznania urbanisty za zawód zaufania publicznego.

Sejm zwrócił uwagę na to, że z art. 17 Konstytucji nie wynika gwarancja konstytucyjna dla samorządu zawodowego utworzonego mocą jednorazowej decyzji ustawodawcy, a rozumowanie wnioskodawcy jest niezgodne z upoważnieniem zawartym w art. 17 Konstytucji („można tworzyć”). Po przedstawieniu wątpliwości ustawodawcy (zawartych w uzasadnieniu projektu ustawy o samorządach zawodowych) co do zakwalifikowania urbanisty do kategorii zawodu zaufania publicznego, Sejm nie zgodził się z poglądem, że ustawodawca jest zobligowany do utworzenia samorządu zawodowego dla wszystkich zawodów zaufania publicznego. Przeciwno takiemu założeniu przemawia, zdaniem Sejmu, wyraźna dyspozycja art. 17 ust. 1 Konstytucji: „[w] drodze ustawy można tworzyć”, co dopuszcza istnienie zawodów zaufania publicznego bez samorządów zawodowych. Art. 17 ust. 1 Konstytucji upoważnia zatem, a nie zobowiązuje, parlament do uchwalenia ustawy tworzącej samorząd zawodowy. Decyzja o uchwaleniu takiego aktu pozostaje w zakresie swobody regulacyjnej ustawodawcy, który podejmuje rozstrzygnięcie zgodnie z aktualnie prowadzoną polityką prawa, w oparciu o przyjęte założenia polityki gospodarczo-społecznej. Sejm uznał przy tym, że skoro ustawodawca swobodnie może tworzyć samorząd zawodowy, to może również go zlikwidować, co przesądza o bezprzedmiotowości zarzutu naruszenia zasady ochrony praw nabytych w zakresie kolektywnego prawa do posiadania samorządu zawodowego.

2.3. Sejm nie podzielił również wątpliwości wnioskodawcy co do niezgodności zakwestionowanych przepisów z zasadą ochrony praw nabytych w odniesieniu do indywidualnego prawa do wykonywania zawodu urbanisty. W tym kontekście przypomniał, że konstytucyjnie dopuszczalne jest zagwarantowanie określonego zakresu czynności zawodowych wyłącznie członkom samorządu zawodowego, co jest równoznaczne z zakazem wykonywania takich czynności przez osoby, które nie należą do samorządu, wyłącznie wtedy, gdy ograniczenia wykonywania zawodu mają źródło w art. 17 ust. 1 Konstytucji. W innym przypadku ograniczenie jest nielegalne (art. 17 ust. 2 oraz art. 65 ust. 1 Konstytucji). W sytuacji gdy ustawodawca decyduje się zlikwidować samorząd zawodowy zawodu zaufania publicznego, naturalną konsekwencją takiej decyzji jest przyjęcie zasady wolności wykonywania zawodu. A zatem likwidacja samorządu zawodowego urbanistów przesądza o konieczności zniesienia prawa do wyłącznego wykonywania niektórych czynności urbanistycznych przez byłych członków samorządu.

2.4. W odniesieniu do zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności wynikającej z nadmiernego „otwarcia” zawodu urbanisty, Sejm uznał, że by odpowiedzieć na pytanie, czy doszło do naruszenia tej zasady, trzeba przeprowadzić wypracowany w orzecznictwie dla art. 31 ust. 3 Konstytucji test proporcjonalności.

2.4.1. Sejm przyjął, że prawem, które doznało ograniczenia, jest prawo do wykonywania zawodu urbanisty oraz prawo do posiadania samorządu zawodowego urbanistów. Odnosząc się do kwestii ograniczenia pierwszego prawa, Sejm przypomniał, że od członkostwa w samorządzie zawodowym urbanistów było uzależnione wykonywanie tylko niektórych czynności urbanistycznych. Ponadto osoby mające kwalifikacje do wykonywania zawodu urbanisty uzyskane wcześniej nadal mogą samodzielnie wykonywać czynności związane z projektowaniem przestrzennym lub kierować odpowiednim

zespołem, sporządzać projekt decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego albo ustaleniu warunków zabudowy. Sejm stwierdził, że nie doszło do ograniczenia prawa do wykonywania zawodu urbanisty.

2.4.2. Sejm podniósł także, że nie istnieje konstytucyjne prawo do samorządu zawodowego, ani podlegającego reżimowi art. 17 ust. 1 (samorządu zawodów zaufania publicznego), ani art. 17 ust. 2 (samorządu innych zawodów) Konstytucji. Nie ma zatem potrzeby dalszego prowadzenia badania proporcjonalności naruszenia tego nieistniejącego prawa.

2.4.3. Sejm zauważył „wyłącznie na marginesie”, że ingerencja ustawodawcza jest celowa, niezbędna i proporcjonalna, gdyż „otwarcie” zawodu urbanisty miało na celu realizację konstytucyjnych regulacji zapewnienia swobody wyboru i wykonywania zawodu, równości wobec prawa oraz ograniczania konstytucyjnych wolności i praw zgodnie z zasadą proporcjonalności. Usunięcie wymogu członkostwa w samorządzie zawodowym realizuje postawiony przez ustawodawcę cel. Z punktu widzenia tego celu zmiany były także niezbędne. Sejm uznał, że w sytuacji gdy zawód urbanisty nie jest zawodem zaufania publicznego, nie można utrzymywać w systemie prawnym ograniczeń wykonywania niektórych czynności urbanistycznych. Natomiast sama decyzja o utworzeniu albo likwidacji samorządu zawodowego (czy na podstawie art. 17 ust. 1, czy ust. 2 Konstytucji) leży w zakresie swobody regulacyjnej ustawodawcy i nie poddaje się testowi niezbędności.

Zdaniem Sejmu, zniesienie ograniczeń w prawie do wykonywania zawodu urbanisty (czynności urbanistycznych) nie może zostać przeważone ochroną byłych członków samorządu zawodowego przed dolegliwością, jaką stanowi zwiększenie konkurencji na rynku czy rezygnacja z tzw. renty monopolistycznej.

2.5. Następnie Sejm odniósł się do zarzutów niekonstytucyjności art. 29 ust. 8 ustawy deregulacyjnej, który przewiduje kompetencję sądu do orzeczenia o przeznaczeniu majątku samorządu urbanistów na określony cel społeczny.

2.5.1. Sejm przypomniał, że zniesienie samorządu zawodowego urbanistów następuje z mocy prawa, natomiast proces likwidacji samorządu, który polega w szczególności na zakończeniu interesów bieżących, ściągnięciu wierzytelności, wypełnieniu zobowiązań oraz upłynnieniu majątku samorządu, przeprowadzają organy samorządu. Sejm podkreślił, że zakwestionowany art. 29 ust. 8 ustawy deregulacyjnej znajdzie zastosowanie wyłącznie w przypadku, gdy organy likwidowanego samorządu zawodowego urbanistów nie określą przeznaczenia majątku samorządu, a w tym podmiotu, na rzecz którego ma zostać przeniesiony majątek samorządu. Z tego względu Sejm uznał, że prawo sądu do rozstrzygnięcia o przeznaczeniu majątku na określony cel społeczny ma charakter uzupełniający i subsydiarny wobec kompetencji organów samorządu zawodowego urbanistów, a zarzut wnioskodawcy ocenił jako przedwczesny, gdyż zakwestionowany przepis w ogóle może nie znaleźć zastosowania, jeśli samorząd zawodowy skorzysta ze swojego uprawnienia.

Zdaniem Sejmu, nie można, jak czyni to grupa posłów, odmawiać znaczenia prawnego przyznaniu samorządowi zawodowemu prawa do określenia przeznaczenia majątku przed obowiązkiem sądu do wskazania celu społecznego, na którego rzecz miałby zostać przeniesiony majątek. Jest ona kluczowa dla rozstrzygnięcia kwestii możliwości stwierdzenia niekonstytucyjności badanego przepisu.

2.5.2. Sejm wyraził przekonanie, że unormowania z dziedziny prawa prywatnego, przewidujące przejście prawa własności, nawet wbrew woli uprawnionego, na inną osobę, a nie na Skarb Państwa, nie powinny być oceniane jako wywłaszczenie. Sejm zauważył także, że przeciwko uznaniu art. 29 ust. 8 ustawy deregulacyjnej za niekonstytucyjną

formę wyłączenia przemawia także brak wyłączanego podmiotu, któremu, jak chce tego grupa posłów, miałyby zostać wypłacone odszkodowanie.

2.6. Sejm odniósł się do zarzutu niezgodności art. 29 ust. 8 ustawy deregulacyjnej z art. 64 ust. 3 Konstytucji w zakresie, w jakim oceniany przepis stanowić miałby wyłączenie bez odszkodowania. Zdaniem Sejmu, przepis ten jest elementem koniecznej regulacji związanej z rozstrzygnięciem co do losów majątku likwidowanej osoby prawnej. W ocenie Sejmu, majątek samorządu zawodowego został utworzony m.in. z przymusowych świadczeń członków (składki) albo kandydatów na członków (opłaty wpisowe, z tytułu prowadzonych postępowań kwalifikacyjnych i egzaminacyjnych). Został zbudowany przy wykorzystaniu przymusu państwowego, a nie w drodze wolnej gry rynkowej i dlatego przeznaczenie go na cel społeczny, który wskaże niezależny sąd, o ile z kompetencji do zdeterminowania losów majątku samorządu nie korzystają organy samorządu, jest zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej.

2.7. W ostatniej części pisma Sejm ustosunkował się do zarzutów naruszenia zasady równości wobec prawa. Wspólną cechą istotną miałyby być wykonywanie zawodu zaufania publicznego. Nierówne traktowanie miałyby polegać na likwidacji samorządu zawodowego urbanistów, z jednoczesnym utrzymaniem samorządu zawodowego architektów, inżynierów budownictwa oraz innych osób wykonujących zawód zaufania publicznego, takich jak adwokaci, notariusze oraz weterynarze.

2.7.1. Sejm przypomniał argumenty, dla których uznał, że urbanista nie jest zawodem zaufania publicznego, a ustawodawca miał prawo w inny sposób ukształtować sytuację prawną podmiotów różnych, tj. urbanistów, którzy nie wykonują zawodu zaufania publicznego, i osób, które taki zawód wykonują. Sejm wskazał różnice między architektami, adwokatami i notariuszami a urbanistami, które, jego zdaniem, uznać zawód urbanisty za zawód zaufania publicznego, uzasadniałyby odmienne ich traktowanie. Ponadto Sejm przypomniał, że ustawodawca został upoważniony do tworzenia i znoszenia samorządów zawodowych bezpośrednio w art. 17 Konstytucji i dlatego nie istnieje prawo do samorządu zawodowego poszczególnych grup zawodowych. Skoro prawo takie nie istnieje, nie ma możliwości zróżnicowania dostępu do tego prawa.

2.7.2. Odnosząc się do zarzutu dotyczącego grupy osób uprawnionych do sporządzania projektu decyzji w zakresie lokalizacji terminalu regazyfikacyjnego oraz projektu decyzji o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej, Sejm podkreślił, że nie można porównać osób wykonujących zawód architekta z osobami, które legitymują się wyłącznie wykształceniem w zakresie architektury, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej. Zdaniem Sejmu, w wybranym aspekcie działalności zawodowej – sporządzania projektów decyzji w zakresie lokalizacji terminalu oraz projektu decyzji o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej – ustawodawca nie mógł w sposób identyczny określić ich kompetencji.

3. W piśmie z 31 października 2014 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny. Wniósł o orzeczenie, że:

1) art. 5 pkt 1, 2, 3, 4, 5 lit. c, 6, 7, 8 lit. b, c, d, e, 10, 11, 12, 13, 14 lit. a, 15 lit. b, c, 16, 17, 18, 19 lit. a, 20, 21, 22, 23 i 24 w związku z art. 29 ust. 1 ustawy deregulacyjnej w zakresie, w jakim doprowadziły do wykreślenia z ustawy o samorządach zawodowych zapisów odnoszących się do samorządu zawodowego urbanistów i do zawodu urbanisty oraz stanowią o zniesieniu samorządu zawodowego urbanistów, są zgodne z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności i zasadą ochrony praw nabytych,

2) art. 8, art. 17 i art. 20 ustawy deregulacyjnej w zakresie, w jakim określają warunki, jakie muszą spełnić osoby sporządzające projekty planów i decyzji wyszczególnionych w tych artykułach, są zgodne z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności i zasadą ochrony praw nabytych,

3) art. 5 pkt 4 ustawy deregulacyjnej nie jest niezgodny z art. 17 ust. 1 i art. 32 ust. 1 Konstytucji,

4) art. 29 ust. 1 ustawy deregulacyjnej jest zgodny z art. 17 ust. 1 i art. 32 ust. 1 Konstytucji,

5) art. 29 ust. 8 ustawy deregulacyjnej nie jest niezgodny z art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 3 Konstytucji,

6) art. 17 i art. 20 ustawy deregulacyjnej są zgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji, a w pozostałym zakresie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania z powodu niedopuszczalności orzekania.

3.1. W uzasadnieniu stanowiska Prokurator Generalny wskazał – nawiązując do wyroku Trybunału z 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07 (OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26) – że zarzut braku proporcjonalności oparty na naruszeniu tylko art. 2 Konstytucji może dotyczyć nierzetelnego, niezrozumiale intensywnego działania ustawodawcy, korzystającego ze swej swobody regulacyjnej z zastrzeżeniem, że ocena tego zarzutu nie będzie nawiązywać do wkroczenia w podmiotowe prawo konstytucyjne.

3.1.1. Odnosząc się do pierwszej, wskazanej przez wnioskodawcę, płaszczyzny naruszenia zasady proporcjonalności tj. nadmiernego otwarcia zawodu urbanisty, Prokurator stwierdził, że z porównania grup podmiotów, które były uprawnione do wykonywania tego zawodu na podstawie przepisów obowiązujących poprzednio, z tymi, które posiadają takie uprawnienia na mocy przepisów aktualnych, wynika, że formułowane przez wnioskodawcę zastrzeżenia nie są trafne.

Po pierwsze, Prokurator zauważył, że odstąpienie od kryterium posiadania doświadczenia zawodowego ułatwia wejście na rynek pracy osobom młodym, dopiero kończącym studia. Po drugie, w ocenie Prokuratora Generalnego, nie jest nadmierną ingerencją odstąpienie od organizowania egzaminów dla osób uzupełniających wymagane wykształcenie za pomocą studiów podyplomowych. Prokurator podkreślił też, że wobec utrzymania wymogu posiadania dyplomu ukończenia określonych studiów wyższych lub podyplomowych przez osoby wykonujące zadania urbanisty, nie wszystkie osoby będą mogły wykonywać czynności urbanistyczne.

3.1.2. Oceniając zarzut naruszenia zasady proporcjonalności w związku z likwidacją samorządu urbanistów, Prokurator Generalny stwierdził, że likwidacja ta nie pozbawia możliwości zrzeszania się członków tej grupy zawodowej w formie stowarzyszenia, związku lub towarzystwa urbanistów, które może wydawać stosowne rekomendacje lub certyfikaty potwierdzające jakość świadczonych usług.

3.2. Następnie Prokurator Generalny odniósł się do zarzutu naruszenia zasady ochrony praw nabytych i stwierdził, że zakwestionowane przepisy ustawy deregulacyjnej nie prowadzą do pozbawienia ani do uszczuplenia prawa wykonywania zawodu przez dotychczasowych członków izb urbanistów. Zdaniem Prokuratora, osoby te, identycznie zresztą jak wykonawcy innych profesji, nie mogły oczekiwać, że przepisy określające prawo dostępu do zawodu nigdy nie ulegną zmianie. Wymagania w tym zakresie ewoluowały.

3.3. Z kolei w odniesieniu do drugiego wskazanego przez wnioskodawcę aspektu

naruszenia zasady ochrony praw nabytych – prawa do samorządu zawodowego – Prokurator podkreślił, że treść art. 17 ust. 1 Konstytucji wyraźnie sugeruje daleko idącą swobodę ustawodawcy, jeśli chodzi o podjęcie decyzji o utworzeniu samorządu zawodowego, co wynika z użycia w tym przepisie sformułowania „[w] drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe”. Jest to suwerenne rozstrzygnięcie ustawodawcy, a Konstytucja nie formułuje prawa do samorządu zawodowego (zob. wyrok z 30 listopada 2011 r., sygn. K 1/10, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 99).

3.4. Oceniając zarzuty skierowane wobec art. 29 ust. 1 ustawy deregulacyjnej znoszącego samorząd zawodowy urbanistów, Prokurator Generalny uznał, że zawód urbanisty nie spełnia większości – sformułowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i przez przedstawicieli doktryny – kryteriów zaliczenia do zawodu zaufania publicznego.

3.4.1. Zdaniem Prokuratora, specyfika zawodu urbanisty nie polega na obsłudze osobistych potrzeb ludzkich i nie wiąże się z przyjmowaniem informacji dotyczących życia prywatnego. Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że wykonywanie tego zawodu nie jest związane z koniecznością uzyskania szczegółowej specjalizacji (aplikacji) i można w nim pracować po skończeniu studiów wyższych w zakresie architektury, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej, a także po ukończeniu dowolnych innych studiów wyższych uzupełnionych wskazanymi studiami podyplomowymi. Ponadto, w ocenie Prokuratora, wykonywaniu tego zawodu nie towarzyszy realne zaufanie publiczne.

3.4.2. Prokurator Generalny stwierdził ponadto, że od decyzji ustawodawcy zależy nadanie danemu zawodowi statusu zawodu zaufania publicznego, a także wykreowanie samorządu tego zawodu. Skoro jednak zawód urbanisty nie spełnia licznych warunków uznania go za zawód zaufania publicznego, to nie istnieją przesłanki do tworzenia na podstawie art. 17 ust. 1 Konstytucji samorządu zawodowego sprawującego pieczę nad należytych wykonywaniem tego zawodu.

3.4.3. Prokurator Generalny podkreślił także, że zawody architekta, inżyniera budownictwa oraz urbanisty – wbrew stanowisku wnioskodawcy – mają odmienną specyfikę i inne są kryteria umożliwiające ich wykonywanie, dlatego zniesienie samorządu zawodowego urbanistów i pozostawienie samorządów architektów oraz inżynierów budownictwa nie narusza zasady równości.

3.5. Prokurator Generalny ustosunkował się także do przewidzianej w art. 29 ust. 8 ustawy deregulacyjnej możliwości orzeczenia przez sąd o przeznaczeniu majątku likwidowanego samorządu na określony cel społeczny.

Podkreślił, że wątpliwe jest, czy pojęcie wywłaszczenia z art. 21 ust. 2 ustawy zasadniczej dotyczy wszelkich wypadków przymusowego pozbawienia lub odjęcia własności prywatnej na cel publiczny, tj. bez względu na formę tego odjęcia. Prokurator Generalny uznał, że – w świetle przepisów określających wykonywanie czynności likwidacyjnych przez organy samorządu zawodowego urbanistów – skutek zastosowania art. 29 ust. 8 ustawy deregulacyjnej istotnie odbiega od konstytucyjnej definicji wywłaszczenia i dlatego art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 3 Konstytucji uznał za nieadekwatne wzorce kontroli.

3.6. W ostatniej części stanowiska Prokurator Generalny odniósł się do zarzutu nierównego traktowania architektów przez dyspozycje art. 17 i art. 20 ustawy deregulacyjnej. Zdaniem Prokuratora Generalnego, art. 17 i art. 20 ustawy deregulacyjnej różnicują urbanistów i architektów, co jest dopuszczalne, gdyż przyznane w zakwestionowanych przepisach uprawnienia do sporządzania projektów decyzji

przysługują przedstawicielom odmiennych zawodów. W poprzednim stanie prawnym także różne były kryteria dotyczące okresu wymaganego doświadczenia zawodowego, od których uzależniony był wpis na listę członków izby architektów i izby urbanistów. Zdaniem Prokuratora Generalnego, nie można więc zasadnie twierdzić, że w przypadku przyznania uprawnień do wykonywania określonych czynności przedstawicielom różnych zawodów, również kryteria dostępu do tych profesji – dla zachowania zgodności z zasadą równości – muszą być jednakowe.

II

Na rozprawie uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w pismach procesowych oraz udzielili odpowiedzi na pytania członków składu orzekającego. Przewodniczący składu orzekającego dopuścił na podstawie art. 38 pkt 4 ustawy o TK do udziału w postępowaniu Krajową Izbę Urbanistów w likwidacji. Pełnomocnik tej Izby poparł wniosek grupy posłów o orzeczenie niezgodności z Konstytucją zaskarżonych przepisów. Prezes Krajowej Rady Polskiej Izby Urbanistów w likwidacji Jacek Sztechman poinformował Trybunał, że nie został zwołany Nadzwyczajny Krajowy Zjazd Izby Urbanistów w terminie określonym w art. 29 ust. 6 ustawy deregulacyjnej i nie została podjęta uchwała o przeznaczeniu majątku znoszonego samorządu.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli.

Zakres zaskarżenia rozpatrywanego wniosku grupy posłów nie jest precyzyjny. Wynika to z kilku względów.

Wątpliwości nasuwa już treść wniosku. Grupa posłów wniosła bowiem o „stwierdzenie, że ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz. U. poz. 768; [dalej: ustawa deregulacyjna]) jest niezgodna z art. 2, art. 17 ust. 1, art. 21 ust. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji RP”, a następnie wyjaśniła, że „[w] szczególności niezgodność ta polega na tym, że: 1. art. 1 pkt 1, (...) art. 5, art. 8, art. 13, art. 17, art. 20, art. 27, art. 28, art. 29, art. 30 ustawy [deregulacyjnej] (...) są niezgodne z art. 2 Konstytucji RP (...); 2. art. 5 pkt 4 oraz art. 29 ust. 1 ustawy [deregulacyjnej] (...) są niezgodne z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP; 3. art. 29 ust. 8 ustawy [deregulacyjnej] (...) jest niezgodny z art. 21 ust. 2 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji RP; 4. art. 5 pkt 4, art. 29 ust. 1, a także art. 17 oraz art. 20 ustawy [deregulacyjnej] (...) są niezgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP”. Nie jest więc jasne, czy numeryczne określenie kwestionowanych przepisów należy odczytać jako uszczegółowienie zakresu zaskarżenia, czy wnioskodawca wskazuje w ten sposób na ewidentne (choć niejedne) przykłady niekonstytucyjnych fragmentów kwestionowanej w całości ustawy.

Wyjaśnienia tych wątpliwości nie daje również lektura uzasadnienia wniosku, gdyż wnioskodawca posługuje się dwoma sposobami argumentowania: albo formułuje wprost zarzut niezgodności określonych przepisów ustawy deregulacyjnej ze wskazanymi wzorcami kontroli i go uzasadnia (pkt 6 uzasadnienia wniosku), albo też nie wskazuje kwestionowanych przepisów i nie łączy zarzutu ich niezgodności z poszczególnymi postanowieniami konstytucyjnymi (pkt 2-5 uzasadnienia wniosku), natomiast prowadzi rozbudowany wywód dotyczący ustawy deregulacyjnej.

Dalsze wątpliwości, jakie się nasuwają podczas rekonstrukcji zarzutów wniosku,

wynikają z tego, że kwestionowanie ustawy jako całości, choć nieczęste, jest bardzo doniosłe w skutkach. Oczywiście mogą zaistnieć sytuacje uzasadniające zakwestionowanie całej ustawy, ale należy traktować je w kategoriach wyjątku, za czym – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – przemawia przede wszystkim domniemanie zgodności ustaw z Konstytucją oraz usytuowanie sądu konstytucyjnego jako ustawodawcy negatywnego, który wprawdzie deroguje niekonstytucyjne przepisy, ale czyni to tylko w sytuacji skutecznego, przekonującego i ewidentnego wzruszenia domniemania konstytucyjności aktu prawnego; znajduje to potwierdzenie w zasadzie skargowości – art. 66 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Trybunał podkreśla, że zbyt pochopne kwestionowanie aktu prawnego może prowadzić do zredefiniowania roli Trybunału w procesie stanowienia prawa. Jeśli więc wnioskodawca nie sformułował racji przemawiających za niekonstytucyjnością całej ustawy, w kompetencji Trybunału nie leży jej derogowanie.

Grupa posłów domaga się uznania niekonstytucyjności ustawy deregulacyjnej w całości, pomija jednak, że jej żądanie znacznie wykracza poza zakres przedmiotowy tego aktu prawnego. Zaskarżona ustawa wprowadza zmiany w kilkunastu ustawach normujących rozmaite materie i niezasadne jest żądanie jej derogowania z tego względu, że budzi ona zastrzeżenia wnioskodawcy w kontekście deregulacji zawodu urbanisty.

Dodatkowe komplikacje w rekonstrukcji zarzutów wniosku wynikają ze specyfiki kontrolowanej ustawy. Jest ona aktem prawnym zawierającym głównie przepisy zmieniające (art. 1-21) oraz przepisy przejściowe i dostosowujące (art. 22-37). Trybunał przypomina, że jedyną funkcją ustaw nowelizujących „jest wprowadzenie zmian do jakiejś ustawy (ustawy nowelizowanej); ich treść znajduje więc wyraz w treści ustawy nowelizowanej. Inaczej mówiąc – z chwilą wejścia w życie ustawy nowelizującej treść tej ustawy staje się treścią ustawy, którą ona zmienia” (S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 190). Zasadniczo więc kontrola konstytucyjności przepisu nowelizującego może mieć miejsce jedynie wtedy, gdy we wniosku (pytaniu prawnym, skardze) kwestionowany jest tryb uchwalenia przepisów lub sposób wprowadzenia ich w życie. Większość spośród zaskarżonych przepisów ustawy deregulacyjnej stała się częścią ustaw nowelizowanych.

W orzecznictwie Trybunału jest przyjmowany pogląd, że decydujące znaczenie dla rozpoznawania sprawy przez Trybunał ma istota zarzutu, nie zaś nieprecyzyjne oznaczenie przedmiotu zaskarżenia (zasada *falsa demonstratio non nocet*; zob. wyroki TK z: 8 lipca 2002 r., sygn. SK 41/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 51, cz. III, pkt 2; 12 lipca 2005 r., sygn. P 11/03, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 80, cz. III, pkt 1; 28 października 2010 r., sygn. P 25/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 82, cz. III, pkt 3.1). Zasada ta ma zastosowanie m.in. w odniesieniu do norm stanowiących przedmiot kontroli w niniejszej sprawie. Powoduje to, że kontroli konstytucyjności zostały poddane wszystkie unormowania, które w treści wniosku wiążą się z zarzutem stawianym przez grupę posłów. Uwzględniając poczynione wyjaśnienia, Trybunał stwierdził, że przedmiotem kontroli jest zgodność dwóch przepisów dostosowujących zamieszczonych w ustawie nowelizującej, a mianowicie: art. 29 ust. 1 ustawy deregulacyjnej stanowiącego, że znosi się samorząd zawodowy urbanistów, oraz art. 29 ust. 8 ustawy deregulacyjnej dotyczącego sposobu rozdysponowania majątkiem likwidowanego samorządu urbanistów. Ponadto wniosek dotyczy sześciu przepisów ustaw już znowelizowanych, tj.:

– art. 1 i art. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów w dniu jej wejścia w życie (Dz. U. z 2014 r. poz. 1946; dalej: ustawa o samorządach zawodowych w zakresie, w jakim pomijają urbanistów (których brzmienie ustalone zostało przez art. 5 pkt 2 i 3 ustawy deregulacyjnej)),

- art. 3 ustawy o samorządach zawodowych nieprzewidującego istnienia samorządu zawodowego urbanistów (którego brzmienie ustalone zostało przez art. 5 pkt 4 ustawy deregulacyjnej),

- art. 6 ust. 1 ustawy o samorządach zawodowych (którego brzmienie ustalone zostało przez art. 5 pkt 6 ustawy deregulacyjnej),

- art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz. U. z 2014 r. poz. 1501; dalej: ustawa o inwestycjach gazowych) i art. 54 ust. 6 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. Nr 106, poz. 675, ze zm.; dalej: ustawa o inwestycjach telekomunikacyjnych), których brzmienie ustalone zostało odpowiednio przez art. 17 i art. 20 ustawy deregulacyjnej.

Z uzasadnienia wniosku wynika, że wnioskodawca podważa cztery rozwiązania ustawowe. Po pierwsze, jego zdaniem, tzw. otwarcie zawodu urbanisty polegające na obniżeniu wymogów niezbędnych do wykonywania tej profesji jest zmianą nieproporcjonalną, łamiącą zakaz nadmiernej ingerencji ustawodawcy, a ponadto pozbawiającą urbanistów nabytego prawa do wykonywania zawodu. Po drugie, grupa posłów zarzuciła, że zlikwidowanie samorządu urbanistów narusza nabyte prawo przedstawicieli tej profesji do posiadania samorządu zawodowego, a ponadto prowadzi do braku pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu urbanisty w granicach interesu publicznego. Po trzecie, wnioskodawca nie zgadza się ze sposobem rozdysponowania majątku likwidowanego samorządu urbanistów. Po czwarte zaś dostrzega naruszenie równości w dopuszczeniu do określonych czynności z zakresu planowania przestrzennego i przygotowania inwestycji osób, które nie legitymują się kwalifikacjami posiadanymi przez tych urbanistów, którzy nabyli prawo wykonywania zawodu przed zmianami wprowadzonymi kwestionowaną ustawą.

2. Prace nad projektem ustawy deregulacyjnej i jej uchwalenie.

Zmiana w statusie zawodu urbanisty została przeprowadzona na podstawie ustawy z 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych, która została uchwalona w tzw. drugiej transzy ustaw deregulacyjnych. Rządowy projekt ustawy deregulacyjnej został przyjęty przez Radę Ministrów 25 czerwca 2013 r. Jego przyjęcie poprzedziły konsultacje społeczne, podczas których uwagi i postulaty zgłaszały zarówno poszczególne izby urbanistów, organizacje urbanistów (Stowarzyszenie Polskich Architektów Krajobrazu), jak i podmioty prowadzące działalność z zakresu urbanistyki (biura planowania przestrzennego).

Rządowy projekt ustawy wniesiono do Sejmu 17 lipca 2013 r. Z obszernego uzasadnienia projektu ustawy w zakresie objętym niniejszą sprawą wynika, że wnioskodawca projektu zmierzał do zniesienia obowiązku samodzielnego projektowania przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej lub kierowania zespołem prowadzącym takie projektowanie wyłącznie przez członków samorządu zawodowego urbanistów (izb urbanistów). Wnioskodawca projektu powołał się na swobodę ustawodawcy tworzenia i znoszenia samorządów zawodowych oraz wątpliwości co do zaliczenia zawodu urbanisty do zawodów zaufania publicznego. Rada Ministrów podkreśliła także, że jednostki samorządu terytorialnego, będące głównymi odbiorcami usług świadczonych przez urbanistów, po wejściu w życie proponowanych zmian, nadal będą korzystać z prawa zlecania prac z zakresu planowania przestrzennego wyłącznie profesjonalistom spełniającym odpowiednie kryteria, bez wymagania przynależności do samorządu zawodowego.

Stanowisko w sprawie proponowanych zmian zajęła Krajowa Izba Urbanistów. W dniu 24 września 2013 r. w czasie 13. posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do spraw

związanych z ograniczaniem biurokracji odbyło się wysłuchanie publiczne. Stanowisko w sprawie projektu ustawy zajęli również przedstawiciele samorządu zawodowego urbanistów. Następnie na etapie prac komisyjnych, w szczególności na posiedzeniach Komisji Nadzwyczajnej do spraw związanych z ograniczaniem biurokracji, 7 listopada 2013 r. i 9 stycznia 2014 r., przedmiotem dyskusji była kwestia zniesienia samorządu zawodowego urbanistów. Ustawa została uchwalona 4 kwietnia 2014 r. Po rozpatrzeniu poprawek Senatu, ostateczne brzmienie ustawy ustalone zostało 9 maja 2014 r. Prezydent podpisał ustawę 30 maja 2014 r. Ustawa weszła w życie (z trzema wyjątkami nie dotyczącymi urbanistów) po upływie 60 dni od dnia ogłoszenia, tj. 10 sierpnia 2014 r. Zgodnie z art. 29 ust. 5 ustawy deregulacyjnej zakończenie czynności likwidacyjnych miało nastąpić w terminie 6 miesięcy od dnia jej wejścia w życie, tj. do 10 lutego 2015 r.

Trybunał stwierdził zatem, że proponowane zmiany legislacyjne były przedmiotem analiz i debaty publicznej (w tym środowiska urbanistów) co najmniej rok od dnia przyjęcia projektu przez Radę Ministrów do wejścia ustawy w życie. Trzeba także podkreślić, że ustawodawca zdecydował się na ponad czterokrotne wydłużenie standardowej 14-dniowej *vacatio legis*, a na przeprowadzenie czynności likwidacyjnych i rozdysponowanie majątku samorządu pozostawił organom samorządu 7 miesięcy (art. 29 ust. 5 i 6 ustawy deregulacyjnej). Z powyższych względów nie można uznać, że zmiana statusu prawnego zawodu urbanisty, zniesienie samorządu zawodowego oraz umożliwienie wykonywania czynności z zakresu urbanistyki osobom spełniającym wymóg wykształcenia były zaskakujące.

3. Konstytucyjna regulacja zawodu zaufania publicznego.

3.1. Konstytucja w art. 17 ust. 1 posługuje się pojęciem „zawód zaufania publicznego”, ale pojęcia tego nie definiuje. W związku z tym interpretacja tego pojęcia nastręcza trudności. Trybunał podzielił pogląd, że brak kryteriów przynależności do grupy zawodów zaufania publicznego albo bardzo szeroko zakreślone kryteria mogą prowadzić do deprecjacji etosu tych zawodów. W skrajnym przypadku, „jeśli ustawodawca zwykły nie byłby ograniczony w swej swobodzie kwalifikowania zawodów jako zawodów zaufania publicznego, to otwarta byłaby droga do państwa korporacyjnego” (J. Hausner, D. Długosz, *Tezy w sprawie zawodów zaufania publicznego*, [w:] S. Legat, M. Lipińska, *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, Warszawa 2002, s. 121). Z tego względu Trybunał za zasadne uznał sformułowanie kryteriów kwalifikowania poszczególnych zawodów jako zawodów zaufania publicznego, przy czym ocena powinna być dokonywana indywidualnie.

3.2. Art. 17 ust. 1 Konstytucji stwarza możliwość powołania korporacji samorządowych z uwagi na szczególne (materialne) cechy zawodów zaufania publicznego (zob. P. Sarnecki, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 29 maja 2001 r. I CKN 1217/98 „Palestra”* nr 5-6/2002, s. 187). Definiując te cechy, należy wykluczyć możliwość interpretowania pojęcia zawodu zaufania publicznego przez odwołanie się do treści ustaw, ponieważ „interpretowanie Konstytucji przy odwoływaniu się do treści pojęć użytych w ustawach byłoby zaprzeczeniem znaczenia Konstytucji jako «najwyższego prawa»” (postanowienie z 24 listopada 2004 r., sygn. Ts 57/04, OTK ZU nr 5/B/2004, poz. 300). Z drugiej strony, art. 17 ust. 1 Konstytucji jest adresowany do ustawodawcy, wobec czego ustawy będące wykonaniem kompetencji do utworzenia samorządów zawodowych należy także uwzględnić w analizie.

3.3. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wielokrotnie odnosił się do

zawodów zaufania publicznego (zob. zwłaszcza wyroki z: 7 marca 2012 r., sygn. K 3/10, OTK ZU nr 3/A/2012, poz. 25; 26 marca 2008 r., sygn. K 4/07, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 28; 2 lipca 2007 r., sygn. K 41/05, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 72; 8 listopada 2006 r., sygn. K 30/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 149; 22 maja 2001 r., sygn. K 37/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 86). Najwięcej uwagi poświęcił dostępowi do tych zawodów, obowiązкови sprawowania pieczy nad zawodami przez samorządy oraz postępowaniu dyscyplinarnemu wobec osób wykonujących zawód zaufania publicznego.

3.4. Trybunał aprobuje w niniejszej sprawie dotychczasowe orzecznictwo co do rozumienia pojęcia zawodu zaufania publicznego i na tej podstawie, jak również z uwzględnieniem poglądów wyrażonych w doktrynie prawniczej, przyjął, że do cech takiego zawodu należą:

a) konieczność zapewnienia prawidłowego i zgodnego z interesem publicznym wykonywania zawodu, ze względu na znaczenie, jakie dana dziedzina aktywności zawodowej ma w społeczeństwie,

b) udzielanie świadczeń i wchodzenie przez przedstawicieli omawianych zawodów w kontakty z osobami fizycznymi w razie wystąpienia potencjalnego lub realnego zagrożenia dóbr o szczególnym charakterze (np. życia, zdrowia, wolności, godności, dobrego imienia),

c) staranność i dbałość przedstawicieli omawianych zawodów o interesy osób korzystających z ich usług, troska o ich osobiste potrzeby, a także zapewnienie ochrony gwarantowanych przez Konstytucję praw podmiotowych jednostek,

d) wymaganie szczególnych kwalifikacji do wykonywania omawianych zawodów, obejmujących nie tylko odpowiednie, formalne wykształcenie, ale także nabyte doświadczenie oraz dawanie rękopmi należytego i zgodnego z interesem publicznym wykonywania zawodu, z uwzględnieniem szczególnych norm deontologii zawodowej,

e) pozyskiwanie informacji osobistych i dotyczących życia prywatnego osób korzystających z usług przedstawicieli zawodu zaufania publicznego; informacje te stanowią tajemnicę zawodową, a zwolnienie z niej może nastąpić na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.),

f) względna samodzielność wykonywania zawodu.

4. Samorząd zawodowy reprezentujący osoby wykonujące zawody zaufania publicznego.

4.1. Samorząd zawodowy jest jedną z form decentralizacji administracji publicznej, a równocześnie formą partycypacji obywateli w jej sprawowaniu. Art. 17 ust. 1 Konstytucji przyznaje ustawodawcy kompetencję do tworzenia samorządów zawodowych o wskazanych w nim cechach tj. samorządów reprezentujących osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujących pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów. Obowiązkiem ustawodawcy jest rozważenie, czy występują zadania publiczne wymagające wykonania w związku z pewnymi zawodami, a w razie pozytywnej odpowiedzi rozstrzygnięcie, w jaki sposób najskuteczniej zadania te zrealizować. Ustawodawca może zdecydować o powierzeniu wykonywania omawianych zadań publicznych organom administracji rządowej, jednostkom samorządu terytorialnego różnego szczebla (w zależności od możliwości ich realizacji) albo samorządom zawodowym. W tym względie Konstytucja daje ustawodawcy wskazówki, stanowiąc w art. 15-17 oraz w preambule o możliwości przeniesienia obowiązku realizacji tychże zadań na wspólnoty obywateli (samorządowe, zawodowe itp.). Samorząd zawodowy nie ma

własnych, niezależnych od państwa uprawnień, które mogłyby być przeciwstawiane państwu, ale jest tworzony w wyniku decyzji ustawodawcy co do kształtu systemu władzy publicznej.

4.2. Tworząc samorząd zawodowy, o którym mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji, państwo powierza pewnej grupie zawodowej realizację określonych zadań publicznych i wyposaża ją w tym celu w odpowiednie kompetencje władcze (zob. podobnie: wyrok NSA z 23 kwietnia 1991 r., sygn. akt II SA 238/91, ONSA nr 3-4/1992, poz. 61). Samorząd upodmiotowia określoną grupę zawodową i umożliwia jej samodzielne rozstrzyganie w określonych granicach o swoich sprawach. W rezultacie sprawuje on władztwo publiczne nad sprawami danej grupy zawodowej. Samorządność zawodowa wykorzystuje energię społeczną, wiedzę fachową i zdolności samoregulacyjne poszczególnych wspólnot dla zapewnienia optymalnej realizacji zadań publicznych. Decentralizacja za pomocą samorządu zawodowego wzmacnia legitymizację administracji publicznej oraz zaufanie obywateli do państwa, umożliwiając zainteresowanym grupom zawodowym udział w podejmowaniu rozstrzygnięć władczych, które ich dotyczą (zob. wyrok TK z 7 marca 2012 r., sygn. K 3/10). Głównym celem samorządów zawodowych utworzonych stosownie do art. 17 ust. 1 Konstytucji jest sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem danych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. To uzasadnia obowiązkową przynależność do samorządu wszystkich osób, które wykonują omawiane zawody.

4.3. Zgodnie z art. 17 Konstytucji funkcjonować mogą „samorzady zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego” (ust. 1) oraz „inne rodzaje samorządu” (ust. 2). Owe „inne rodzaje samorządu” określone w ust. 2 obejmują również, *a contrario*, samorzady zawodowe osób wykonujących zawody niemające charakteru zawodów zaufania publicznego. Ustawodawca może zdecydować o powołaniu samorządu zawodowego, o którym mowa w art. 17 ust. 2, którego zadania będą służyć ochronie praw tych osób (zob. M.B. Rękawek-Pachwiczewicz, *Determinanty prawne nadania statusu „zawodu zaufania publicznego” – podstawowe definicje i cechy*, „Administracja Publiczna – Studia krajowe i międzynarodowe” nr 2/14/2009, s. 36). Działanie samorządów tego rodzaju jest wyrazem tworzenia się społeczeństwa obywatelskiego. Konstytucja nie określiła celów samorządów tworzonych na podstawie art. 17 ust. 2 Konstytucji, ustanowiła natomiast pewne granice ich aktywności. Uprawnienia samorządu nie mogą więc ograniczać wolności, o której mowa w art. 65 ust. 1 Konstytucji, np. przez nadawanie prawa do wykonywania zawodu. Podobnie uprawnienia te nie mogą ograniczać wolności działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji), obejmującej, w ogólnym ujęciu, wolność wyboru, wolność wykonywania działalności gospodarczej oraz swobodę umów zawieranych w ramach jej prowadzenia. Jeśli więc ustawodawca przyjmuje, że dana profesja nie jest zawodem zaufania publicznego, musi konsekwentnie uznać, że istnienie samorządu zawodowego, który ograniczałby wolność wykonywania zawodu lub działalności gospodarczej, jest niedopuszczalne.

4.4. Utworzenie samorządów, o których mowa w art. 17 Konstytucji, jest pozostawione ocenie ustawodawcy. Swoboda ustawodawcy w tym zakresie jest ograniczona, przy czym ograniczenia wynikają z rodzaju samorządów i celów ich powołania. Jeśli zatem ustawodawca dostrzega konieczność wykonania pewnych zadań publicznych i uzna, że powołanie samorządu zawodowego jest efektywnym sposobem ich osiągnięcia, to może zdecydować o utworzeniu właściwego rodzaju samorządu. Dotyczy to samorządu zawodowego zawodu zaufania publicznego w celu sprawowania pieczy nad należyтым wykonaniem tego zawodu w granicach interesu publicznego, ponadto

samorządu innych zawodów, a także samorządu gospodarczego w celu ochrony interesów przedsiębiorców przed działaniem administracji państwowej i samorządowej.

5. Problem zgodności art. 29 ust. 1 ustawy deregulacyjnej oraz art. 3 ustawy o samorządach zawodowych z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

5.1. Grupa posłów wyraża pogląd, że urbanista jest zawodem zaufania publicznego i wobec tego ustawodawca nie powinien likwidować samorządu zawodowego tej grupy zawodowej. Uniemożliwia bowiem w ten sposób sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem tego zawodu, co prowadzi do naruszenia art. 17 ust. 1 Konstytucji.

5.2. Ocenie z punktu widzenia zarzutu naruszenia prawa do samorządu osób wykonujących zawód zaufania publicznego należało poddać dwa przepisy: po pierwsze, art. 29 ust. 1 ustawy deregulacyjnej stanowiący: „Znosi się samorząd zawodowy urbanistów” oraz – po drugie – art. 3 ustawy o samorządach zawodowych w brzmieniu: „Samorząd zawodowy architektów tworzą członkowie zrzeszeni w izbie architektów” (ust. 1) oraz „Samorząd zawodowy inżynierów budownictwa tworzą członkowie zrzeszeni w izbie inżynierów budownictwa” (ust. 2) w zakresie, w jakim nie przewiduje istnienia samorządu zawodowego urbanistów.

5.3. Rozważając zaliczenie zawodu urbanisty do kategorii zawodów zaufania publicznego, Trybunał wziął pod uwagę wskazane powyżej kryteria przynależności danej profesji do tej kategorii. Analiza ta powinna uwzględniać specyfikę zawodu urbanisty.

Urbanistyka jest to sztuka budowania struktur i form przestrzennych podtrzymujących życie miejskie oraz umiejętności sterowania ich rozwojem. To także nauka o podstawach racjonalnego wykonywania tych zadań w ramach instytucji społecznych właściwych danemu systemowi politycznemu (zob. Z. Zuziak, *Język urbanistyki i architektoniczne myślenie*, „Czasopismo techniczne. Architektura” z. 6A/2008, s. 217). Istotą urbanistyki jest planowe urządzenie i zorganizowanie pod względem technicznym, gospodarczym, społecznym i kulturalnym miast i ich osiedli. Proces ten musi uwzględniać czynnik czasu, gdyż wraz z jego upływem dokonuje się postęp cywilizacyjny, zmieniający potrzeby ludzi i wyznaczający nowe tendencje rozwoju populacji. Uwzględnianie zmieniających się wskaźników demograficznych i ekonomicznych jest niezbędne, gdyż pozwala uczynić dane miejsce przyjaznym dla człowieka na wiele lat.

Nie ulega wątpliwości, że ład przestrzenny jest wartością mającą doniosłe znaczenie. Można go uznać za warunek zrównoważonego rozwoju będący z kolei elementem dbałości o środowisko naturalne (art. 5 i art. 74 Konstytucji). Ustawodawca jest świadom znaczenia, jaki ład ten ma dla rozwoju miast i polityki przestrzennej. Dał temu wyraz m.in. w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199; dalej: u.p.z.p.), zastrzegając, że w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się m.in. wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury. Istnieje ponadto możliwość (na szczeblu powiatowym) albo (w gminie i województwie) obowiązek powołania komisji urbanistyczno-architektonicznej.

5.4. Trybunał zbadał, czy urbanista jest zawodem zaufania publicznego.

Przed wszystkim, odbiorcami usług urbanistów są głównie organy samorządu terytorialnego, na zlecenie których przygotowywane są projekty odpowiednich planów lub decyzji. Zgodnie z art. 9 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 u.p.z.p. rada gminy podejmuje inicjatywę

w zakresie określenia polityki przestrzennej gminy oraz ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy. Natomiast organ wykonawczy (wójt, burmistrz, prezydent miasta) jest odpowiedzialny za prowadzenie procedury planistycznej, sporządza projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz projekt studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Projekty tych dokumentów mogą sporządzić osoby posiadające wiedzę z zakresu urbanistyki (art. 5 pkt 1 u.p.z.p.). Podobnie proces ten wygląda w przypadku dokumentów przygotowywanych na poziomie województwa. Sporządzanie projektów planów zagospodarowania przestrzennego województwa, studium oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tj. do projektowania zagospodarowania przestrzennego w skali regionalnej i lokalnej, należy do osób posiadających wiedzę z zakresu urbanistyki.

W wyniku działalności urbanistów zasadniczo nie są zagrożone indywidualizowane dobra jednostek. Trybunał zauważył, że wykonywanie zawodu urbanisty jest związane z zaspokajaniem potrzeb ludności, ale okoliczność ta nie prowadzi do wniosku o wykonywaniu przez nich zawodu zaufania publicznego. Brakuje bezpośrednich relacji albo szczególnych więzi urbanistów z osobami fizycznymi. Nawet jeżeli urbanista w ramach działalności zawodowej ma dostęp do informacji dotyczących życia prywatnego osób fizycznych, to nie mają one zasadniczego znaczenia dla kształtowania ładu architektoniczno-przestrzennego. W konkluzji Trybunał stwierdził, że zawód urbanisty nie ma cech zawodu zaufania publicznego.

5.5. Trybunał stwierdził, że zmianę oceny ustawodawcy dotyczącą statusu urbanistów uzasadniają cechy tego zawodu odbiegające od cech zawodów zaufania publicznego. Nie ma wobec tego potrzeby dalszego funkcjonowania samorządu zawodowego i sprawowania przezeń pieczy nad wykonywaniem zawodu. Ustalenie, że urbanista nie jest zawodem zaufania publicznego, przesądza o braku adekwatności treściowej art. 17 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli. Z tego względu Trybunał orzekł, że art. 29 ust. 1 ustawy deregulacyjnej i art. 3 ustawy o samorządach zawodowych nie są niezgodne z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Powyższa konkluzja dotycząca zmian w statusie zawodu urbanistów nie obniża dotychczasowej oceny społecznego znaczenia tego zawodu i roli urbanistów w zapewnianiu ładu przestrzennego.

6. Problem konstytucyjności regulacji dotyczących zniesienia samorządu zawodowego urbanistów.

6.1. Wnioskodawca sformułował zarzut niezgodności ustawy deregulacyjnej z art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim znosi się samorząd zawodowy urbanistów, i w konsekwencji – ustawę o samorządach zawodowych, gdyż pozostawia poza zakresem regulacji kwestię organizacji i zadań samorządu zawodowego urbanistów, praw i obowiązków członków tego samorządu (art. 29 ust. 1 ustawy deregulacyjnej i art. 1-3 ustawy o samorządach zawodowych).

Zdaniem wnioskodawcy, zmiany wprowadzone ustawą deregulacyjną są przejawem nadmiernego i zbyt intensywnego działania ustawodawcy, który nie uwzględnił konieczności ochrony interesu publicznego związanego z wykonywaniem zawodu urbanisty. Prowadzą one także do naruszenia zasady ochrony praw nabytych, tj. kolektywnego prawa do posiadania samorządu zawodowego osób wykonujących zawód zaufania publicznego.

6.2. W odniesieniu do art. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli należy zauważyć, że wyrok z 16 lipca 2009 r. o sygn. Kp 4/08 (OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 112) Trybunał odniósł się do problemu nadmiernej ingerencji regulacji i stwierdził, że badając, czy do niej doszło, „szczególny nacisk kładzie [się] na adekwatność celu legislacyjnego i środka użytego do jego osiągnięcia. To znaczy, że spośród możliwych (i zarazem legalnych) środków oddziaływania należałoby wybrać środki skuteczne dla osiągnięcia celów założonych, a zarazem najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu”. W związku z art. 2 Konstytucji Trybunał wskazywał także m.in., „że ustawodawca powinien tak kształtować normy prawne, by stanowiły one najskuteczniejszy środek osiągnięcia założonego celu działalności prawodawczej” oraz „dokonać oceny skutków ubocznych wprowadzonej regulacji w związku z wartością celu, do którego ta regulacja zmierza” (wyrok z 15 października 2013 r., sygn. P 26/11, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 99 cz. III, pkt 5.3.2 oraz powołane tam orzecznictwo).

Trybunał interweniuje dopiero w tych przypadkach, gdy ustawodawca przekracza zakres tej swobody w sposób na tyle drastyczny, że ewidentne stało się naruszenie generalnych zasad konstytucyjnych (zob. wyrok z 8 kwietnia 1998 r., sygn. K 10/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 29).

Z kolei na kwestię ochrony praw nabytych Trybunał zwracał uwagę już w orzeczeniu z 4 października 1989 r., sygn. K 3/88, OTK w 1989 r., poz. 2 (a także w późniejszym orzecznictwie np. wyroki z: 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100; 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165), stwierdzając, że zasada ta polega na zakazie pozbawiania obywateli praw podmiotowych i ekspektatyw, ukształtowanych przez ustawy wydane w wyniku realizacji praw podstawowych, lub na zakazie ich ograniczania w stopniu naruszającym istotę danego prawa bez pełnego ekwiwalentu praw (uprawnień) utraconych.

Badając dopuszczalność ograniczeń praw nabytych, należało rozważyć: 1) czy podstawą wprowadzonych ograniczeń są wartości konstytucyjne, 2) czy nie istnieje możliwość realizacji danej wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych, 3) czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady ochrony praw nabytych, a także 4) czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji (zob. wyrok z 5 grudnia 2013 r., sygn. K 27/13, OTK ZU nr 9/A/2013, poz. 134).

6.3. Dokonując oceny zgodności z Konstytucją samorządu zawodowego w kontekście naruszenia zasady nadmiernej ingerencji wywodzonej z art. 2 Konstytucji, należy zachować ostrożność. Do wzruszenia domniemania konstytucyjności kwestionowanej regulacji należy bowiem wykazać kwalifikowaną postać przekroczenia przez ustawodawcę przyznanej mu swobody regulacyjnej. Wnioskodawca powinien uprawdopodobnić, że cel regulacji jest nieuzasadniony i nieracjonalny w stopniu rażącym lub też środki, które mają służyć do jego realizacji, są niewłaściwe i nieefektywne (nieskuteczne, nieprzydatne) lub nadmiernie dolegliwe.

Dopuszczalność zniesienia samorządu zawodowego urbanistów można wyprowadzić z normy zawartej w art. 17 Konstytucji. Z jednej strony, jak była już o tym mowa wyżej, ustawodawca ma kompetencję, ale nie obowiązek kreowania samorządów zawodowych (z art. 17 ust. 1 i 2 Konstytucji), jeśli widzi taką potrzebę i spełnione są wymagane przesłanki. Z drugiej strony, raz utworzony samorząd nie korzysta z przymiotu trwałości i niezmienności. Trybunał przychylił się do poglądu wyrażonego w doktrynie,

że powołany przepis „nie zobowiązuje ustawodawcy do powołania korporacji zawodowej i nie chroni istnienia wcześniej powołanej korporacji zawodowej” (T. Krawiel, *Czy Konstytucja chroni korporacje zawodowe? Kogo chroni art. 17 Konstytucji?*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” nr 12/2007, s. 29). Należy jednak podkreślić, że między tworzeniem a zniesieniem samorządu zawodowego nie występuje pełna symetria.

Zmiana lub uchylenie ustawy kreującej samorząd wymaga dokonania starannej oceny prowadzącej do wniosku, że nie występują względy przemawiające za jego dalszym funkcjonowaniem. Sytuacja taka wystąpi w razie stwierdzenia albo, że dany zawód jest pozbawiony cech zawodu zaufania publicznego, albo że nie ma potrzeby sprawowania przez samorząd pieczy nad prawidłowym wykonywaniem tego zawodu, bowiem może być ono zapewnione w inny sposób. W tym drugim przypadku, w razie uznania przez ustawodawcę, że ochrona interesu publicznego związanego z wykonywaniem zawodu zaufania publicznego może być realizowana w inny sposób, nie dochodzi do pozbawienia zawodu tego przymiotu, a jedynie do zniesienia samorządu. Nie ma przy tym decydującego znaczenia, czy względy przemawiające za zniesieniem samorządu zawodowego występowały od początku, czy powstały później, w czasie obowiązywania ustawy będącej podstawą istnienia samorządu. Przy likwidacji samorządu, o którym mowa w art. 17 ust. 2 Konstytucji, ustawodawca korzysta z większej swobody, ponieważ utworzenie takiego samorządu nie zostało powiązane z wystąpieniem szczególnych przesłanek.

6.4. Trybunał zwrócił uwagę, że po zniesieniu samorządu zawodowego urbanistów, weryfikacji prawidłowości wykonywania zawodu urbanisty będą dokonywały organy samorządu terytorialnego, ponieważ to one będą decydowały o wyborze osób sporządzających projekty wskazanych u.p.z.p. dokumentów planistycznych, bez uprzednich ograniczeń do członków samorządu zawodowego.

Zgodnie z art. 5 u.p.z.p., zmienionym przez art. 8 pkt 1 ustawy deregulacyjnej, projekty planów zagospodarowania przestrzennego województwa, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sporządzają osoby, które muszą – co najmniej – mieć dyplom ukończenia studiów wyższych w zakresie architektury, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej albo dyplom ukończenia studiów wyższych w innym zakresie i ukończyć studia podyplomowe w zakresie planowania przestrzennego, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej. Tym samym weryfikacja innych wymogów (np. doświadczenia) wobec projektantów spoczywać będzie na organach samorządu gminy. Krąg osób wykonujących wskazane wyżej zadania nie jest ograniczony do członków samorządu zawodowego urbanistów, jak miało to miejsce w poprzednim stanie prawnym.

Taka zmiana jest spójna z przyjętą w art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, ze zm.), art. 11 ust. 1 pkt 5 i ust. 1d oraz art. 14 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2013 r. poz. 596, ze zm.) oraz w art. 3 u.p.z.p. koncepcją zaliczenia kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych do zadań własnych gminy, a kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w województwie, w tym uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego województwa, do zadań samorządu województwa. Jak wynika z art. 4 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.) ratyfikowanej przez

Polskę, generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Do wójtów, burmistrzów, prezydentów miast i marszałków województwa należy wyłonienie osób sporządzających projekty planów zagospodarowania przestrzennego województwa, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak również obsady komisji urbanistycznych opiniujących te dokumenty. Sporządzenie projektów wskazanych dokumentów wymaga powierzenia tego obowiązku osobom o specjalistycznej wiedzy. Trzeba też podkreślić, że przygotowane przez urbanistów projekty dokumentów planistycznych są następnie – zgodnie z art. 11 u.p.z.p. – przedmiotem analiz i ocen organów samorządowych i państwowych (wojewódzkiego konserwatora zabytków, organów wojskowych, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa, dyrektora urzędu morskiego, organu nadzoru górniczego, organu administracji geologicznej, dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej, regionalnego dyrektora ochrony środowiska, organu Państwowej Straży Pożarnej, wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska czy państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego). Uprawnienie do nadawania mocy obowiązującej dokumentom planistycznym mają organy samorządu terytorialnego, a nie urbaniści.

Niezależnie od wymagań względem osób sporządzających dokumenty planistyczne u.p.z.p. w art. 8 ust. 3 przewiduje tworzenie komisji urbanistyczno-architektonicznych jako ciał doradczych gminnych i wojewódzkich organów wykonawczych, stąd obowiązkiem organu wykonawczego gminy albo marszałka województwa jest powołanie komisji skupiającej specjalistów zarówno architektury, jak i urbanistyki, właściwej do wykonywania obowiązków ustawowych. W kompetencji komisji gminnych leży opiniowanie projektów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, dokonywanie oceny aktualności studium. Komisje wojewódzkie opiniują projekt planu zagospodarowania województwa oraz oceniają realizację inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym. Organy powołujące komisję ustalają także, w drodze regulaminu, jej organizację i tryb działania. Ustawodawca pozostawił wybór osób wchodzących w skład komisji wójtom, burmistrzom, prezydentom miast i marszałkom województwa.

6.5. Trybunał uważa, że badanie zgodności z Konstytucją przepisów znoszących samorząd zawodowy urbanistów niedługo po wejściu zmian ustawowych w życie może polegać zasadniczo na analizie samego brzmienia przepisów, ponieważ obecnie nie jest jeszcze możliwa ocena skutków zniesienia samorządu i przekazania odpowiedzialności za ład przestrzenny na samorząd terytorialny. Nie jest zatem wykluczone, że oceniane z dłuższej perspektywy zmiany w zakresie organizacji prac planistycznych będą wymagały interwencji ustawodawcy albo Trybunału Konstytucyjnego.

6.6. Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady ochrony praw nabytych w zakresie prawa do posiadania samorządu zawodowego, Trybunał stwierdził, że z art. 17 Konstytucji nie można wyprowadzić prawa podmiotowego do samorządu zawodowego. Adresatem tego przepisu jest ustawodawca, który decyduje o zasadności utworzenia, jak i zniesienia określonego rodzaju samorządu. Jest to przepis ustrojowy „i nie stanowi podstawy do konstruowania odrębnego prawa lub wolności konstytucyjnej” (zob. M. Zubik, *Glosa do wyroku TK z dnia 23 kwietnia 2008 r., SK 16/07, „Przegląd Sejmowy” nr 6/2008, s. 241*). Z tego też względu Trybunał uznał za nieadekwatny zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji przez art. 29 ust. 1 ustawy deregulacyjnej i art. 1-3 ustawy o samorządach zawodowych.

6.7. Mając na uwadze powyższe, Trybunał stwierdził, że art. 29 ust. 1 ustawy deregulacyjnej i art. 1-3 ustawy o samorządach zawodowych są zgodne z wynikającym z art. 2 Konstytucji zakazem nadmiernej ingerencji.

7. Problem konstytucyjności regulacji dotyczących „otwarcia” zawodu urbanisty.

7.1. Wnioskodawca stwierdził, że ustawodawca nie zmienił zadań urbanistów, stworzył „jednak możliwość ich wykonywania w zakresie podmiotowym”. Zarzut nieproporcjonalnego działania ustawodawcy dotyczy zmiany art. 6 ust. 1 ustawy o samorządach zawodowych polegającej na tym, że ustawodawca wyeliminował istniejące wcześniej ograniczenie, polegające na tym, że samodzielne projektowanie przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej lub kierowanie zespołem prowadzącym takie projektowanie mogło być dokonywane wyłącznie przez osoby wpisane na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego (w tym urbanistów). Lista taka przestaje być prowadzona wobec zniesienia samorządu zawodowego urbanistów.

Wzorcami kontroli były wywiedzione z art. 2 Konstytucji zasada nadmiernej ingerencji oraz zasada ochrony praw nabytych (zob. pkt 6.2 uzasadnienia).

7.2. Aby ocenić proporcjonalność wprowadzonych zmian, celowe było, porównanie rozwiązań polskich z rozwiązaniami obowiązującymi w państwach członkowskich Unii Europejskiej. W tym kontekście na uwagę zasługuje kilka kwestii.

Polska jest państwem z największą liczbą zawodów regulowanych w Unii Europejskiej i utrzymywanie tak wysokiego stopnia reglamentacji jest oceniane jako zbędne, a ułatwienie dostępu do zawodów regulowanych jest uważane za środek wspierający konkurencyjność (zob. *OECD (2014), OECD Economic Surveys: Poland 2014, OECD Publishing*, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-pol-2014-en, s. 125).

W Unii Europejskiej podejmowane są obecnie kroki zmierzające do podniesienia konkurencyjności gospodarki i z tego powodu konieczne jest dokonanie w państwach członkowskich analizy pod kątem dalszego utrzymywania barier dostępu do zawodów regulowanych (zob. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on Evaluating national regulations on access to professions, COM(2013) 676 final*, Brussels, 2 października 2013 r.). Ponadto w niektórych państwach Unii Europejskiej przeprowadzane są reformy zawodów regulowanych (np. w Holandii, Włoszech, Niemczech).

Wśród zawodów regulowanych w Unii Europejskiej zawody inżynierskie (do których zalicza się także zawód urbanisty) należą do profesji, w przypadku których poziom regulacji jest zauważalnie niższy w porównaniu z innymi zawodami regulowanymi. Z danych zawartych w bazie zawodów regulowanych Komisji Europejskiej dostępnej na stronie internetowej KE (http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/) wynika, że poza Polską urbanista jest zawodem regulowanym na Cyprze, w Holandii, Irlandii, Niemczech, Rumunii, Słowenii i Wielkiej Brytanii, a więc w większości państw UE wykonywanie tego zawodu nie podlega takim ograniczeniom, jakie obowiązywały w Polsce do wejścia w życie ustawy deregulacyjnej.

Trybunał zauważył, że w Unii Europejskiej ani w państwach członkowskich nie obowiązuje jeden model dostępu do zawodów regulowanych. Zmiana statusu prawnego zawodu urbanisty w Polsce i uzależnienie wykonywania czynności z zakresu urbanistyki wyłącznie od spełnienia wymogu wykształcenia nie jest rozwiązaniem nieznanym w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej.

7.3. Trybunał stwierdził, że wprowadzone zmiany mogą przyczynić się do zwiększenia konkurencyjności na rynku usług urbanistycznych. Jak wynika z badań przedstawicieli ekonomii prawa, zwiększenie dostępności do zawodu regulowanego przekłada się na większą liczbę usługodawców danego sektora, co z kolei prowadzi do większej podaży usług i do obniżenia ich ceny. Podobne wnioski zawarte zostały w raporcie przygotowanym przez Departament Analiz Rynku Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w którym stwierdza się: „jeśli (...) zadanie ustanowienia minimalnych standardów jakościowych zostanie powierzone grupie osób wykonujących dany zawód, standardy te będą ustalone zbyt wysoko w stosunku do ich optymalnego społecznie poziomu. Ustalający standardy przedsiębiorcy będą dążyli bowiem do uzyskania dodatkowych korzyści wynikających ze zmniejszenia konkurencji w sektorze wskutek ograniczenia liczby osób uprawnionych do dostarczania określonego dobra. W konsekwencji dane dobro będzie dostarczane w mniejszej ilości niż byłoby to społecznie pożądane, a wykonujący określony zawód uzyskiwać będą zyski większe niż w sytuacji ustalenia standardów na poziomie optimum społecznego” (*Analiza ograniczeń konkurencji w sektorze wolnych zawodów [wersja skrócona]*, Warszawa 2004, www.uokik.gov.pl/download.php?plik=2093).

7.4. Zdaniem Trybunału, zniesienie ograniczeń dostępu do zawodu urbanisty i umożliwienie wykonywania tego zawodu wszystkim osobom legitymującym się wymaganym wykształceniem ma na celu ułatwienie podjęcia pracy w sektorze urbanistyki. Z badań dotyczących wpływu ograniczania dostępu do zawodów na rynek pracy wynika, że bariery w dostępie do określonych zawodów ograniczają możliwości uzyskania zatrudnienia. Ponadto wprowadzone zmiany przyczyniają się do zrealizowania zadania państwa wynikającego z art. 65 ust. 5 Konstytucji. Przepis ten odnosi się do podejmowania przez organy państwa działań o charakterze pozytywnym, na co wskazuje zawarta w nim egemplifikacja i co dowodzi, że ustawodawca powinien przywiązywać szczególną wagę do zwalczania utrudnień w podejmowaniu pracy.

7.5. Przy realizowaniu polityki sprzyjającej zatrudnieniu ustawodawca korzysta z szerokiej swobody regulacyjnej, jednak powinien kierować się wolnością wyboru i wykonywania zawodu, gdyż jest ona zasadą konstytucyjną. Wolność ta, statutowana w art. 65 ust. 1 Konstytucji, oznacza, że każdy ma prawo wybrać zawód i – jeśli spełnia określone wymagania – wykonywać go, jednak zawsze tylko w ramach obowiązujących przepisów (zob. wyrok z 27 lipca 2006 r., sygn. SK 43/04, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 89). Wolność ta może podlegać ograniczeniom, a istotne konsekwencje w tym zakresie wynikają z określenia statusu prawnego danego zawodu. Konstytucja wyznacza cele jedynie w odniesieniu do samorządów zawodowych reprezentujących osoby wykonujące zawody zaufania publicznego (art. 17 ust. 1). Przyjęcie przez ustawodawcę oceny, że zawód urbanisty nie jest zawodem zaufania publicznego, łączy się ze zniesieniem tych ograniczeń korzystania z wolności wykonywania zawodu, które wiążą się z przynależnością do samorządu zawodowego zawodu zaufania publicznego (przymusowe członkostwo, decydowanie o dostępie do zawodu przez samorząd zawodowy itp.).

Oceniając, że określone sektory gospodarki są przeregulowane, a ograniczenia wykonywania pewnych zawodów są zbędne, ustawodawca usunął te ograniczenia. Rozwiązanie to znajdowało dodatkowe uzasadnienie w przedstawionym już wyżej stwierdzeniu, że zawód urbanisty nie jest zawodem zaufania publicznego. Z tych względów przeprowadzona deregulacja zawodu urbanisty nie może być uznana za nadmierną ingerencję ustawodawcy.

7.6. Zarzut wnioskodawcy dotyczący ochrony prawa do wykonywania zawodu urbanisty przyjmuje za punkt wyjścia stan prawny, w którym podejmowanie czynności zawodowych z zakresu urbanistyki miały – na zasadzie wyłączności – osoby wykonujące ten zawód na podstawie uprawnień nabytych na podstawie przepisów dotychczasowych. Wnioskodawca zarzuca ustawodawcy, że przez dopuszczenie do zawodu urbanisty „szerzej nieokreślonego kręgu osób” doprowadził do pogorszenia sytuacji urbanistów – członków znoszonego samorządu zawodowego.

Trybunał stwierdził, że zarzut ten jest nietrafny. Przede wszystkim należy przypomnieć, że jednostka musi liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać zmian regulacji prawnych, w tym również zmian, które znoszą lub ograniczają dotychczas zagwarantowane prawa podmiotowe. Ponadto ustawodawca pozostawił zainteresowanym podmiotom prawa czas na przystosowanie się do nowych przepisów. Trzeba też podkreślić, że ustawodawca kilkakrotnie w przeszłości decydował się na zmiany prawne dotyczące uprawnień urbanistycznych i nie można było oczekiwać, że stan prawny ustalony ustawą z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. z 2001 r. Nr 5, poz. 42) w dniu jej wejścia w życie nie ulegnie zmianom.

7.7. Nie bez znaczenia dla oceny kwestionowanych przez wnioskodawcę zmian ustawowych było stwierdzenie utrudnionego dostępu do zawodu urbanisty. Jak wynika z danych przedstawionych przez Radę Ministrów w uzasadnieniu projektu ustawy deregulacyjnej, liczba urbanistów zrzeszonych w samorządzie zawodowym wynosiła około 1300 osób i utrzymywała się na podobnym poziomie co najmniej od 10 lat. Zdaniem Trybunału, liczbę urbanistów należy odnieść do liczby gmin oraz stanu pokrycia terytorium Polski miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Według Krajowego Rejestru Urzędowego Podziału Terytorialnego Kraju TERYT liczba gmin w Polsce na dzień 1 stycznia 2014 r. wynosiła 2479, a więc – statystycznie rzecz ujmując – jeden urbanista przypadał na dwie gminy. Z kolei jak wynika z raportu przygotowanego przez Polską Akademię Nauk, jedynie około 30% powierzchni Polski objęte jest planami zagospodarowania przestrzennego, a tempo uchwalania nowych planów spada i jest na niskim poziomie (zob. P. Śleszyński, T. Komornicki, A. Deręgowska, B. Zielińska, *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2012 roku*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2014, s. 12-14). Trybunał jest świadom wielości przyczyn niezadowolającego stanu sytuacji planistycznej, także uwzględniając założenie, że nie jest niezbędne sporządzenie planów zagospodarowania przestrzennego dla całego terytorium kraju. Zwiększenie podaży usług urbanistycznych może przyczynić się do intensyfikacji prac nad sporządzaniem projektów planów.

7.8. Trybunał podkreślił także, że osoby wykonujące zawód urbanisty będą mogły nadal podejmować wszystkie czynności zawodowe. Zmiana warunków ekonomicznych i gospodarczych oraz konieczność konkurowania na rynku usług urbanistycznych między urbanistami wykonującymi działalność zawodową na podstawie przepisów obowiązujących przed wejściem w życie ustawy deregulacyjnej oraz urbanistami, którzy mają wykształcenie kierunkowe i którzy podejmą działalność zawodową na podstawie u.p.z.p. w brzmieniu nadanym przez zaskarżoną ustawę deregulacyjną, nie może być utożsamiana z ograniczeniem prawa podmiotowego. Nie można wiązać naruszenia Konstytucji z wykonywaniem danego zawodu przez szerszą niż wcześniej grupę podmiotów, gdyż wolność wykonywania zawodu przysługuje każdemu (art. 65 ust. 1 Konstytucji).

7.9. Z powyższych względów Trybunał uznał, że art. 29 ust. 1 ustawy deregulacyjnej i art. 1-3 oraz art. 6 ust. 1 ustawy o samorządach zawodowych są zgodne z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą nadmiernej ingerencji, a ponadto uznał, że art. 1, art. 2 i art. 6 ust. 1 ustawy o samorządach zawodowych są zgodne z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony praw nabytych w zakresie prawa do wykonywania zawodu urbanisty.

8. Analiza zgodności art. 29 ust. 8 ustawy deregulacyjnej z art. 21 ust. 2 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji.

8.1. Wnioskodawca zakwestionował zgodność art. 29 ust. 8 ustawy deregulacyjnej, który przewiduje możliwość orzeczenia przez sąd przeznaczenia majątku likwidowanego samorządu na cel społeczny, z art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Przewidziany w zaskarżonym przepisie mechanizm rozdysponowania majątkiem znoszonego samorządu zawodowego jest wieloetapowy. Organy samorządu zostały zobowiązane do zakończenia interesów bieżących, ściągnięcia wierzytelności oraz wypełnienia zobowiązań. W kolejnym etapie Nadzwyczajny Krajowy Zjazd Izby Urbanistów, zwołany przez Krajową Radę Izby Urbanistów, podejmuje uchwałę o przeznaczeniu majątku samorządu zawodowego urbanistów i zawiadomienia właściwego ministra o treści tej uchwały. Jeśli organy samorządu nie podejmą tych działań, Sąd Okręgowy w Warszawie wyznacza likwidatora, który likwiduje majątek, natomiast gdy Nadzwyczajny Krajowy Zjazd Izby Urbanistów nie podejmie uchwały o przeznaczeniu majątku, sąd przeznacza majątek likwidowanego samorządu na cel społeczny. Proces uporządkowania spraw majątkowych jest przymusowy, jednak samorządowi zostawia się decyzję co do przeznaczenia tego majątku.

8.2. Przywołany jako wzorzec kontroli art. 21 ust. 2 Konstytucji odnosi się do instytucji wywłaszczenia. Obejmuje więc przede wszystkim przymusowe wyzucie z własności nieruchomości, w wyniku postępowania administracyjnego, na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Wywłaszczenie należy do sfery prawa publicznego, jest instytucją wyjątkową i stanowi szczególną formę ingerencji w sferę własności. Ingerencja ta powinna mieć miejsce tylko w sytuacjach koniecznych, uzasadnionych celami publicznymi, których nie można zrealizować za pomocą innych dostępnych środków prawnych. Art. 21 ust. 2 Konstytucji stanowi normę szczegółową, która określa przesłanki i wskazuje na tryb przymusowego wyzucia z prawa własności, przewidując tym samym wyjątek od ogólnej zasady ochrony własności. Konstytucja uzależnia dopuszczalność wywłaszczenia od spełnienia szeregu przesłanek, co wskazuje na gwarancyjną funkcję jej unormowań.

Trybunał zwrócił uwagę, że rozszerzanie zakresu pojęcia wywłaszczenia na każde pozbawienie własności, bez względu na jego formę, budzi poważne wątpliwości (zob. wyroki z: 29 maja 2001 r., sygn. K 5/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 87; 23 września 2014 r., sygn. SK 7/13, niepubl. i powołane tam orzecznictwo). Rozwijając powyższą linię orzeczniczą, Trybunał stwierdził, że nie można uznać za wywłaszczenie ustawowego uregulowania spraw majątkowych, które jest następstwem ustania bytu osoby prawnej.

8.3. Utrata bytu osoby prawnej jest zdarzeniem prawnym i następuje m.in. przez bezpośrednie pozbawienie osobowości prawnej *ex lege*. Utrata ta nie może być domniemywana, a dyspozycja normy prawnej musi wiązać się z określonym zdarzeniem w postaci zakończenia bytu osobowości prawnej. Do likwidacji osoby prawnej niezbędne jest

zakończenie bieżących spraw tego podmiotu, ściągnięcie wierzytelności, wypełnienie zobowiązań. Następnie, jeśli po ostatecznym rozliczeniu okaże się, że osoba prawna dysponuje jakimś majątkiem, to może on zostać rozdysponowany w sposób uwzględniający autonomię tego podmiotu. Jak podkreślił Sąd Najwyższy w uchwale z 18 października 2007 r., sygn. akt III CZP 86/07 (OSNC nr 10/2008, poz. 114) – wprowadzie dotyczącej likwidacji partii politycznej, do których w zakresie likwidacji stosuje się prawo o stowarzyszeniach, ale znajdującej zastosowanie w rozpatrywanej sprawie – „regulacja [prawa o stowarzyszeniach] nie zawiera definicji pojęcia «likwidacji osoby prawnej», co prowadzi do wniosku, że ustawodawca uważa je za dostatecznie zrozumiałe”, gdyż w innych aktach normatywnych (np. prawie spółdzielczym czy kodeksie spółek handlowych) „czynności likwidacyjne opisuje się jako zakończenie interesów bieżących, ściągnięcie wierzytelności, wypełnienie zobowiązań i upłynnienie majątku likwidowanego podmiotu”.

8.4. Trybunał zauważył, że prawo polskie nie zawiera ogólnej regulacji dotyczącej przeznaczenia majątku osób prawnych, utworzonych w drodze ustawy, a następnie zniesionych w ten sam sposób. Trybunał przyjmował więc, że majątek zniesionej w taki sposób osoby prawnej pozostaje w dyspozycji Skarbu Państwa (zob. wyrok z 3 czerwca 1998 r., sygn. K 34/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 49). Zaskarżony przepis jest korzystniejszy z punktu widzenia samorządu urbanistów. Ustawodawca oddał majątek do dyspozycji organów znoszonego samorządu, a w razie niepodjęcia przez nie decyzji co do przeznaczenia majątku – wskazanego przez sąd podmiotu. Odpowiada to aktualnemu orzecznictwu SN, w którym stwierdza się, że brak jest podstaw do przyjęcia zasady, że w razie likwidacji osoby, która powstała w drodze ustawy, własność należących do niej nieruchomości przypada Skarbowi Państwa (zob. wyrok SN z 30 września 2009 r., sygn. akt V CSK 237/09, Lex nr 653925). Uporządkowanie spraw majątkowych samorządu urbanistów jest konsekwencją decyzji ustawodawcy o jego zniesieniu. Ten naturalny proces związany z ustaniem bytu osoby prawnej nie powinien więc być utożsamiany z wywłaszczeniem w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji.

8.5. Trybunał podkreśla także, że art. 29 ust. 8 ustawy deregulacyjnej, ustanawiający możliwość przeznaczenia majątku samorządu na cel społeczny mocą orzeczenia sądowego, ma charakter przepisu dyspozytywnego, który znajduje zastosowanie jedynie w sytuacji, w której Nadzwyczajny Krajowy Zjazd Izby Urbanistów nie skorzysta z przyznanej mu kompetencji rozporządzenia majątkiem samorządu zawodowego. Takie subsydiarne rozwiązanie jest odmienne od władczego, jednostronnego rozstrzygnięcia organu władzy publicznej odejmującego prawo własności. Przychylić się należy do argumentacji Prokuratora Generalnego, że beczynność organów samorządu, należy uznać za rezygnację z wykonania przyznanego ustawą prawa do zadysponowania swoim majątkiem. Orzeczenie sądu zostaje wydane jedynie w przypadku bierności organów samorządu zawodowego i zastępuje uchwałę organu samorządu zawodowego urbanistów w tym zakresie. Z tego względu nie można go uznać za wywłaszczenie. Trybunał stwierdził, że zgodnie z art. 29 ust. 6 ustawy deregulacyjnej Nadzwyczajny Krajowy Zjazd Izby Urbanistów, zwołany przez Krajową Radę Izby Urbanistów, ma przyznaną kompetencję do podejmowania uchwały o przeznaczeniu majątku samorządu zawodowego urbanistów. W świetle omawianego przepisu nie ma więc przeszkód, by upłynnienie majątku odbyło się zgodnie z wolą organów samorządu z przeznaczeniem na cel zdefiniowany przez te organy, służący np. integracji i podnoszeniu poziomu profesjonalnego osób wykonujących zawód urbanisty.

8.6. Wskazane wyżej odmienności każą uznać, że art. 21 ust. 2 Konstytucji jest nieadekwatnym wzorcem kontroli, dla oceny mechanizmu zawartego w art. 29 ust. 8 ustawy deregulacyjnej, gdyż zastępcze rozdysponowanie majątkiem nie jest wywłaszczeniem w rozumieniu wskazanego wzorca kontroli.

8.7. Przechodząc do oceny zgodności art. 29 ust. 8 ustawy deregulacyjnej z art. 64 ust. 3 Konstytucji, Trybunał stwierdził, że wnioskodawca nie uzasadnił zarzutu nieproporcjonalnego naruszenia prawa własności. Grupa posłów ograniczyła się do stwierdzenia, że „[w]ywłaszczenia nie da się (...) oderwać od sfery praw podmiotowych jednostki” oraz że „ustawowa ingerencja w prawo własności w drodze zaskarżanej normy przekracza swą intensywnością dyspozycję art. 64 ust. 3 Konstytucji”. Postępowanie w tym zakresie podlega więc umorzeniu (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

9. Analiza zgodności art. 3 ustawy o samorządach zawodowych, art. 29 ust. 1 ustawy deregulacyjnej, art. 10 ust. 2 ustawy o inwestycjach gazowych i art. 54 ust. 6 ustawy o inwestycjach telekomunikacyjnych z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

9.1. Zarzuty naruszenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa w niniejszej sprawie zostały sformułowane w dwojakim kontekście.

Po pierwsze, wnioskodawca porównał sytuację prawną urbanistów z sytuacją prawną inżynierów budownictwa i architektów, a także z sytuacją prawną innych wybranych zawodów zaufania publicznego. Między tymi grupami adresatów prawa wystąpiła, zdaniem grupy posłów, nierówność w zakresie prawa do posiadania samorządu zawodowego.

Po drugie, według wnioskodawcy doszło do niekonstytucyjnego zróżnicowania osób uprawnionych do sporządzania projektu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie terminalu gazu oraz regionalnej sieci szerokopasmowej. Uprawnionymi są: a) osoby wpisane na listę izby samorządu zawodowego architektów mające uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w specjalności architektonicznej albo uprawnienia budowlane do projektowania i kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności architektonicznej z urbanistami oraz b) osoby wykonujące czynności urbanistyczne mające kierunkowe wykształcenie. Potraktowanie jednakowo tych grup podmiotów ma naruszać art. 32 ust. 1 Konstytucji.

9.2. Konstytucyjna zasada równości wobec prawa polega na tym, że wszelkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relevantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (zob. wyrok TK z 6 maja 1998 r., sygn. K 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33). Zasadę tę należy rozumieć jako nakaz traktowania sytuacji (podmiotów) podobnych w sposób podobny oraz dopuszczenie traktowania sytuacji (podmiotów) odmiennych w sposób odmienny. Równość oznacza zatem akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów (adresatów norm prawnych), bo równe traktowanie przez prawo tych samych podmiotów pod pewnym względem oznacza z reguły różne traktowanie tych samych podmiotów pod innym względem (zob. orzeczenie z 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87, OTK w 1988 r. poz. 1). Najważniejsze podczas rozważenia zasady równości jest zatem zawsze ustalenie „cechy istotnej” zróżnicowania sytuacji prawnej adresatów przepisu. Jest oczywiste, że zakwalifikowanie określonej grupy podmiotów do tej samej klasy (a więc uznanie, że są to „podobne podmioty”) zależy od zastosowanego kryterium; w zależności od „cechy istotnej”, która przyjęta zostanie za podstawę oceny, te same przedmioty mogą być uznane

już to za „podobne” (co uzasadni równe ich traktowanie), już to za odmienne (co wyłączy odnoszenie do nich konsekwencji zasady równości). Uznanie owego podobieństwa pozwala na podjęcie badania, czy podmioty podobne są traktowane podobnie w przepisach prawa. Dopiero zaś stwierdzenie, że prawo nie traktuje podmiotów podobnych w sposób podobny, prowadzi do postawienia pytania, czy takie zróżnicowanie jest dopuszczalne w świetle zasady równości (zob. L. Garlicki, uwagi do art. 32, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. s. 6-7).

9.3. Dla oceny zgodności art. 29 ust. 1 ustawy deregulacyjnej i art. 3 ustawy o samorządach zawodowych z konstytucyjną zasadą równości istotne znaczenie ma możliwość zakwalifikowania danego zawodu do grupy zawodów zaufania publicznego. Przynależność do tej grupy zawodów należy uznać za cechę prawnie istotną, gdyż zarzuty wnioskodawcy wiążą się z koniecznością dalszego funkcjonowania samorządu zawodowego urbanistów sprawującego pieczę nad prawidłowym wykonywaniem tego zawodu.

9.4. Analizę sformułowanych zarzutów należy rozpocząć od skrótovej charakterystyki zawodów architekta i inżyniera budownictwa. Jak wynika z wielu przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409, ze zm.) oraz ustawy o samorządach zawodowych, w zakresie ich obowiązków znajdują się w szczególności: projektowanie, sprawdzanie projektów architektoniczno-budowlanych, sprawowanie nadzoru autorskiego, kierowanie budową lub innymi robotami budowlanymi, kierowanie wytwarzaniem konstrukcyjnych elementów budowlanych oraz nadzór i kontrola techniczna nad wytwarzaniem tych elementów, wykonywanie nadzoru inwestorskiego oraz sprawowanie kontroli technicznej utrzymania obiektów budowlanych.

Choć zakres obowiązków architekta i inżyniera budownictwa może się częściowo pokrywać, to jednak można stwierdzić, że specyfiką pracy architekta jest projektowanie planów budowy, rozbudowy i modernizacji obiektów budowlanych lub ich części, a w szczególności opracowywanie założeń projektu, podejmowanie decyzji dotyczących rozwiązań konstrukcyjnych i materiałowych, plastyczno-przestrzenne opracowywanie projektów, a także projektowanie bezpośredniego otoczenia obiektu i zagospodarowania jego działki. Z kolei do obowiązków inżynierów budownictwa należą takie czynności, jak planowanie i projektowanie obiektów budowlanych, opracowywanie technologii budowy, kontrolowanie i nadzorowanie poszczególnych etapów budowy czy udoskonalanie konstrukcji budynków lub ich fragmentów.

Działalność architektów i inżynierów wiąże się także z koniecznością ochrony życia i zdrowia jednostek (zwłaszcza w procesie budowlanym), a zatem dóbr o szczególnym charakterze. Od właściwego przygotowania projektu architektoniczno-budowlanego, a następnie prawidłowego jego wykonania zależy bowiem bezpieczeństwo i zdrowie użytkowników budynku. Architekci i inżynierowie wchodzić również w bezpośrednie relacje z osobami fizycznymi – odbiorcami ich usług. Są nimi z reguły inwestorzy decydujący się na podjęcie określonych prac budowlanych.

9.5. Inaczej przedstawia się charakterystyka zawodu urbanisty. Nie chcąc powtarzać dokonanych ustaleń, Trybunał przypomina, że korzystanie z usług urbanisty nie wiąże się z ochroną przed wystąpieniem realnego albo choćby potencjalnego niebezpieczeństwa dla dóbr jednostki o szczególnym charakterze. Urbanistom nie powierza się informacji osobistych i dotyczących życia prywatnego, ich działalność nie wiąże się bezpośrednio z koniecznością zapewnienia ochrony praw podmiotowych jednostki, gwarantowanych Konstytucją.

Skoro więc architekt, inżynier budownictwa oraz urbanista nie charakteryzują się wspólną cechą istotną, nie muszą być traktowani równo, podmioty odmienne traktować można bowiem w sposób odmienny. Ustawodawca mógł w inny sposób ukształtować sytuację prawną urbanistów, a odróżnienie ich od architektów i inżynierów budownictwa nie narusza konstytucyjnej zasady równości.

9.6. Analogicznie należy ocenić zarzut naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji w odniesieniu do zawodu urbanisty w porównaniu z innymi zawodami zaufania publicznego wskazanymi przez wnioskodawcę. Sytuacja prawna porównywanych zawodów przedstawia się odmiennie, co uzasadnia ich różne traktowanie.

Trybunał stwierdził zatem, że art. 29 ust. 1 ustawy deregulacyjnej i art. 3 ustawy o samorządach zawodowych są zgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

9.7. Wnioskodawca sformułował także zarzut niezgodności art. 10 ust. 2 ustawy o inwestycjach gazowych oraz art. 54 ust. 6 ustawy o inwestycjach telekomunikacyjnych z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z zaskarżonymi przepisami, sporządzenie projektu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie terminalu gazu oraz regionalnej sieci szerokopasmowej powierza się osobie uprawnionej do sporządzenia projektów urbanistycznych albo osobie wpisanej na listę izby samorządu zawodowego architektów, mającej uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w specjalności architektonicznej albo uprawnienia budowlane do projektowania i kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności architektonicznej. Ustawodawca przyznał zatem uprawnienie do sporządzania projektów decyzji przedstawicielom różnych zawodów – architektom mającym uprawnienia budowlane (wynikające z określonej praktyki zawodowej) oraz urbanistom mającym wykształcenie kierunkowe, nielegitymującym się doświadczeniem zawodowym. Naruszenie zasady równości ma polegać na dyskryminującym potraktowaniu architektów, które polega na pozostawieniu względem nich wymogu posiadania praktyki zawodowej.

9.8. Zdaniem Trybunału, ustawodawca nie naruszył art. 32 ust. 1 Konstytucji, umożliwiając obu grupom podmiotów sporządzanie projektów wskazanych powyżej decyzji. Po pierwsze, wnioskodawca nie wykazał, dlaczego przyznanie architektom tych uprawnień było niedopuszczalne. Po wtóre, z istoty uprawnienia wynika, że jest ono jedną z wielu czynności wchodzących w zakres prac architekta i trudno wskazać, dlaczego należałoby je zastrzec do wyłączności zawodowej architekta. Trybunał nie dostrzega także związku między kryteriami dostępu do zawodu architekta i urbanisty a możliwością wykonywania przez nich takiej czynności zawodowej. Zasada równości nie wymaga, by odmienności w dostępie do zawodu architekta i urbanisty i ich wykonywania wykluczały możliwość sporządzania projektu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie terminalu gazu oraz regionalnej sieci szerokopasmowej przez przedstawicieli obu profesji. To znaczy, że art. 10 ust. 2 ustawy o inwestycjach gazowych oraz art. 54 ust. 6 ustawy o inwestycjach telekomunikacyjnych są zgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Mając na względzie powyższe argumenty, Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.